



Borba, Pause & Perin - Advogados  
Somar experiências para dividir conhecimentos

---

## DOSSIÊ TÉCNICO-INSTITUCIONAL

---

✓ Anexo XIII - Edição Eletrônica nº 15 da Revista Legisla News

### PARTE 16

*51* ANOS  
1966-2017

[www.dpm-rs.com.br](http://www.dpm-rs.com.br)

# LegislaNEWS

A Gestão Municipal em Pauta

## DESTAQUE

### A Importância da Educação para a Participação Social na Atuação da Administração Pública

#### Veja Também:

- Prescrição do Fundo de Direito: A Configuração do Instituto Frente à Jurisprudência
- O Empréstimo Consignado Contratado por Servidor Público e o Desconto na Folha de Pagamento: Como o Poder Público Poderá Operacionalizá-lo?
- A Natureza Jurídica do Conselheiro Tutelar e sua Vinculação Previdenciária a partir das Alterações Introduzidas pela Lei Federal nº 12.696/2012



Edição 15 - Novembro e Dezembro de 2015  
Versões no formato impresso e eletrônico - [www.revistalegislanews.inf.br](http://www.revistalegislanews.inf.br)

## EXPEDIENTE

**Revista Legisla NEWS - A Gestão Municipal em Pauta**

Edição 15 - Ano 04 - novembro e dezembro de 2015

Periodicidade: Bimestral

Tiragem: 1.000 exemplares

Distribuição Nacional

Fechamento desta edição: 24 de novembro de 2015

Prefixo Editorial: 65481

**Diretores Técnicos:** Armando Moutinho Perin  
Bartolomé Borba  
Lourenço de Wallau  
Júlio César Fucilini Pause

**Diretor Editorial:** Everson Carpes Braga

**Coordenadores Editoriais:** Graziela Bellé Lange  
Rafael Edison Rodrigues

**Revisão Editorial:** Bruna Polizelli Torossian

**Designer Responsável:** Luciano Mariante (Massa Criativa)

**Parceira Editorial:**

**DPM PN**  
Publicações

## REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO:

Avenida Pernambuco nº 1001, Bairro Navegantes

Porto Alegre/RS - CEP: 90.240-004

Fone: (51) 3093.2410

## CTP. IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

Algo Mais Artes Gráficas

## EDITORIAL

A Revista Legisla NEWS é uma publicação bimestral da DPM, dirigida a gestores, servidores públicos municipais e vereadores.

Não é permitida a reprodução total ou parcial das matérias sem a citação da fonte, sujeitando os infratores às penalidades legais. As matérias/artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Revista Legisla NEWS.

## ESPAÇO DO LEITOR

Sugestões, releases, artigos e críticas podem ser enviados ao endereço eletrônico: [dpm-rs@dpm-rs.com.br](mailto:dpm-rs@dpm-rs.com.br), sempre acompanhados de nome e endereço do autor.

## Sumário

Mensagem ao Leitor	02
A Importância da Educação para a Participação Social na Atuação da Administração Pública <b>Renée Cristina Herlin Ritter</b>	03
Prescrição do Fundo de Direito: A Configuração do Instituto Frente à Jurisprudência <b>João Felipe Lehmen</b>	07
Jurisprudência do TCU	11
Verbetes <b>Ana Maria Janovik</b>	12
O Empréstimo Consigado Contratado por Servidor Público e o Desconto na Folha de Pagamento: Como o Poder Público Poderá Operacionalizá-lo? <b>Bruna Polizelli Torossian</b>	13
Acontece pelo Brasil...	15
Breves Comentários à Jurisprudência <b>Graziela Bellé Lange</b>	16
Páginas Azuis - Perguntas e Respostas <b>Rafael Edison Rodrigues</b>	17
A Natureza Jurídica do Conselheiro Tutelar e sua Vinculação Previdenciária a partir das Alterações Introduzidas pela Lei Federal nº 12.696/2012 <b>Débora Guimarães Togni</b>	19
Estudo de Caso - Loteamentos e Limitações Jurídicas ao Uso da APP <b>Márcia Bello de Oliveira Braga</b>	24
Jurisprudência do TCE-RS	26
Acontece na DPM...	27
Notícias do TCE-RS	29
Notícias do Senado Federal	
Glossário do TCE-RS Comentado <b>Vivian Lítia Flores</b>	30
Notícias do TST	31
Notícias do STJ	31
Calendário de Treinamentos da DPM Educação	32

## Caro leitor,

A Revista Legisla NEWS na sua décima quinta edição traz como destaque artigo que trata da importância da educação para a Administração Pública, abordando a necessidade de aperfeiçoamento do ensino com o intuito da participação efetiva dos administrados nos atos de gestão do Estado, tema sempre atual e de grande relevância na formação de cidadãos.

Outros três artigos também ilustram a Revista, abordando temas pertinentes à Administração Municipal, sendo eles: “Prescrição do Fundo de Direito: A Configuração do Instituto frente à Jurisprudência”, “O Empréstimo Consignado Contratado por Servidor Público e o Desconto na Folha de Pagamento: Como o Poder Público Poderá Operacionalizá-lo?” e “A Natureza Jurídica do Conselheiro Tutelar e sua Vinculação Previdenciária a partir das Alterações Introduzidas pela Lei Federal nº 12.696/12”.

O Estudo de Caso analisado nesta edição do periódico destina-se à análise da questão atinente ao “Loteamentos e Limitações Jurídicas ao Uso da APP”.

Ainda, a Revista, como nas edições anteriores, traz suas tradicionais seções “Breves Comentários à Jurisprudência”, “Páginas Azuis – Perguntas e Respostas”, Verbetes, Jurisprudência do TCU e TCE-RS, Glossário Comentado do TCE-RS, Notícias do Senado Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e do Tribunal Superior do Trabalho, além da “Acontece pelo Brasil” que tem dado ênfase a notícias de interesse também dos demais Estados com quem a DPM mantém parceira técnico-institucional, por meio de suas Federações de Municípios.

Na seção “Acontece na DPM” noticiamos alguns dos muitos eventos dos quais esta Delegações vem participando, dentro e fora do Estado do Rio Grande do Sul, levando a experiência e conhecimento de seu quadro técnico aos servidores públicos municipais, a fim de auxiliá-los no aprimoramento da gestão pública.

Por fim, o periódico traz o Calendário de Treinamentos da DPM Educação para os últimos meses de 2015.

Esperando contar com sua companhia também no próximo ano que em breve se inicia, desejamos a todos uma excelente leitura!

# A Importância da Educação para a Participação Social na Atuação da Administração Pública

Renée Cristina Herlin Ritter

Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – São Leopoldo, Especialista em Direito Público – Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE-RS), Agente Fiscal da Receita Municipal de Portão/RS



## 1. INTRODUÇÃO

Muito se tem falado sobre a crise política presenciada nas sociedades ditas democráticas, cujos integrantes abdicam do voto e da participação não apenas por desacreditarem na forma como a gestão pública é conduzida, como também por desconhecem a importância do exercício substancial da cidadania, o que, por sua vez, se atribui à ignorância decorrente da falta de educação cívica capaz de conscientizar cada indivíduo sobre a relevância de sua participação para a concretização de direitos indispensáveis à sobrevivência e de garantias constitucionalmente previstas.

No mesmo sentido, uma passagem rápida pelos meios de comunicação é suficiente para se observar manifestações que apontam como causa da crise política vivenciada, a vontade dos políticos de que não se tenham, de fato, indivíduos capazes de opinar com fundamento, que conheçam o que é direito seu e que questionem o porquê de determinadas decisões serem tomadas pelas Administrações Públicas a contrassenso de sua vontade.

Concomitantemente, o ensino jurídico também demonstra dificuldades em superar os desafios decorrentes do século XXI, visto que as constantes modificações sociais não conseguem ser adequadamente compreendidas pelo direito até então vigente, tampouco pelos profissionais que segregam suas especialidades, sem constatarem a necessidade do diálogo para superar a complexidade do novo. Dessa forma, consubstanciado em situações como as expostas, o presente trabalho propõe o revisitar da noção de educação cívica e da importância que deve ser dada à formação de cidadãos conscientes e engajados na

construção de uma gestão pública capaz de responder aos seus anseios.

## 2. A CRISE DA REPRESENTAÇÃO

Marcadas pela dúvida constante no que tange ao verdadeiro interesse da população e ao seu entendimento para valer-se de instrumentos de participação política sem condicionar a manifestação implícita da sua opinião na ida eventual às urnas, as sociedades democráticas vivenciam hoje a crise dos valores ético-políticos que as fundamentam. Embora possa ser considerado como direito constitucionalmente legitimado, assim como dever inerente à condição de cidadão, geralmente um ato da Administração Pública pouco corresponde ao que poderia significar, se houvesse diálogo efetivo com a população.

No contexto brasileiro, a comunicação entre cidadãos e seus representantes pode ser verificado no dever de transparência da Administração Pública, que resulta dos princípios estabelecidos no art. 37, caput, da Constituição da República vigente - entre outras normas esparsas, mas não menos importantes - em especial, no que se refere à moralidade, à publicidade e à eficiência do administrador e de seus atos<sup>1</sup>. Há uma obrigação do Estado em dar publicidade a suas atividades - excepcionando-se apenas aquelas sigilosas - e, conseqüentemente, em oportunizar ao cidadão a visão do que está sendo feito efetivamente em seu benefício com o dinheiro público.

Na realidade, por meio da interação entre Estado e sociedade se concede uma parcela de poder aos cidadãos em detrimento do próprio poder daquele, como um direito fundamental constitucionalmente reconhecido. Contudo, ainda que seja considerada como mecanismo democrático moderno, a representação tem se revelado um instrumento inábil para corresponder às expectativas da sociedade, afastando o cidadão do debate político, o que ocorre, dentre outras razões, não apenas pela diversidade de atores políticos, ou pelos temas debatidos, mas também pelo número elevado de situações pendentes de um desfecho que atenda às necessidades da coletividade. Com efeito, aquele cuja participação fundamentava a razão de ser do Estado Democrático de Direito deixou de ser ouvido, ou então, perdeu o estímulo em participar ativamente dos contornos da sociedade que passou a se formar.<sup>2</sup>

Por tudo isso, dentre outras questões, Bolzan de Moraes preconiza diferentes perspectivas para a chamada

crise do Estado, a qual perpassa por um processo histórico desde o advento do Estado mínimo até o questionamento quanto à manutenção ou ao fim da própria noção de Estado, para a construção de uma nova forma de interferência econômica e política nas relações em comunidade. Dentre referidos pressupostos, o que interessa para o presente trabalho é o de que o Estado estaria enfrentando uma crise política, especificamente no que concerne à representação.<sup>3</sup>

Diante do que se discorreu até aqui e partindo da ideia de que a democracia representativa está, de fato, vivendo um momento de fragilidade, pretende-se verificar de que forma o ensino público pode efetivamente contribuir para que o quadro seja modificado, produzindo-se uma nova compreensão da realidade, o que será feito por meio de uma análise transdisciplinar acerca do tema, com vistas a estabelecer o enlace de duas searas da vida humana - quais sejam, a educação e o direito.

### 3. O ATO DE CONHECER PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A participação eventual na atuação do Poder Público tem sido resultado do desinteresse e da acomodação pela falta de habitualidade, o que faz emergir cidadãos à margem do Estado e de suas decisões. A partir disso, quer se crer que esse quadro poderia ser revertido se houvesse vontade de inteirar-se completamente o indivíduo à sociedade, através de um projeto educacional que assim o estimulasse.

Essa situação corrobora a ideia de que a aquisição de conhecimento de qualidade e voltado à habilidade de entendimento e de reflexão - e por isso, a participação das atividades propostas pelo Estado - configura, hoje, uma necessidade latente. Igualmente (e com base no modo como a sociedade tem se organizado atualmente e nos reflexos do ensino nessa caracterização), é possível refletir como o conhecimento está sendo formado e, a partir disso, apurar os desafios que devem ser superados para que se mantenha em constante evolução. A preocupação deve se concentrar em ofertar um sistema de ensino capaz de formar uma opinião pública crítica, que não aceite as situações politicamente impostas como mera espectadora que aguarda os novos passos de um sistema alheio à sua vontade, e que também estimule a participação nas decisões que são tomadas em prol da comunidade.

Como causa de situações como as descritas, está o método de ensino tradicional, considerado tecnicista e fragmentado, o que dificulta a elaboração de uma visão global dos sistemas. Embora possa ser considerado especialista em determinado assunto, o indivíduo possui um conhecimento apartado do restante, “[...] como proprietário exclusivo e privado, seu minifúndio de saber,

ao qual se apegava com tremenda vaidade”. Todavia, na realidade, o que se deve buscar (e que é proposto por um ensino além de cada disciplina) é a integração entre todas, formando o imensurável território do saber.<sup>4</sup>

A partir disso, Nicolescu irá criticar o modelo de ensino adotado por acreditar que existe um desencontro entre a subjetividade e as necessidades internas do aluno em relação àquelas da sociedade em que se insere, o que só poderá ser superado por meio de uma proposta transdisciplinar e, em razão disso, mediante uma nova forma de ensinar<sup>5</sup>. Nessa seara, o educador deve expor o conhecimento da melhor forma possível, seja em termos de didática, de estímulo ou de habilidade própria, pela formação adequada e aperfeiçoada para o desempenho deste papel, instigando os educandos a produzirem conceitos oriundos de diferentes origens, matérias ou percepções.

Além disso, levar em conta a relação entre aluno e mundo, assim como valorizar suas origens culturais e investigar suas necessidades e suas carências, também deve ser parte da preocupação do educador não apenas durante sua relação, mas como seu ponto de partida. O foco dos professores deve se voltar em estabelecer, por diferentes métodos, novas relações do aluno com o mundo que o cerca, em diferentes níveis de realidade e da vivência pessoal, oportunizando “[...] compressões consorciadas com intervenções fecundas e comprometidas com uma ética fundamentada na justiça social, na solidariedade e na não violência”.<sup>6</sup>

O fundamento para isso se reconhece no fato de que o que faz com que haja interesse - ou não - por determinado assunto se relaciona com a percepção que se tem do mundo e com o preparo teórico para tanto, assim como para escolher o que será objeto de análise e como será examinado. Esse sentimento se fortalece com as noções de Descartes de que, a partir de uma metodologia, se tornaria viável detectar que o conhecimento nada mais é do que resultado da soma de diferentes descobertas. Assim, qualquer pessoa que se propusesse a pesquisar deveria iniciar pelas situações mais superficiais até alcançar, gradativamente, as de maior complexidade, e assim, pouco a pouco, seria possível perceber o imperceptível.<sup>7</sup>

Acerca disso também, Cortella aduz que hoje a falta de interesse do aluno decorre, em grande parte, da dissonância entre o que é trabalhado em sala de aula e as necessidades que vêm com ele de sua própria casa. Na realidade, o professor (dono de sua razão) acaba acreditando que aquilo que apresenta é o que merece atenção, por ser por ele - o perito no assunto - eleito como relevante, quando o que se tem do outro lado são preocupações que sequer imagina<sup>8</sup>. A fim de ilustrar essa importante sintonia, recorre-se à história de Newton que,

ao ser atingido por uma maçã, aprofundou seus estudos sobre a gravidade. No caso em tela, chama-se a atenção para o fato de se tratar de um físico, um professor de uma das universidades mais importantes da época, que se dedicava ao estudo da queda dos corpos há um considerável período de tempo: a maçã não iluminou Newton sobre uma ideia brilhante desconhecida, mas encaixou-se dentre suas preocupações. Partindo-se disso, confirma-se a ideia de que um aluno será interessado se o seu estudo estiver adequadamente disposto dentro da sua realidade. E ainda, será um cidadão atuante se entender a importância disso, considerado o preparo para isso e a relevância do despertar do sentimento de cidadania e de inserção social.<sup>9</sup>

#### 4. UMA EDUCAÇÃO VOLTADA À PARTICIPAÇÃO EFETIVA

Considerando-se o redigido até aqui, pode-se afirmar que a avaliação da participação popular de modo sistematizado, tendo em conta a efetivação de um ensino público adequado à formação do cidadão, é possível desde que o ponto de partida seja o fortalecimento da condição e do sentimento de inserção em determinado grupo social. O ponto de chegada será a noção da responsabilidade pela condição cidadã e a capacidade para exercê-la e modificá-la, seja por meio do voto, seja por meio do diálogo com seu representante, seja por meio da fiscalização das medidas adotadas pelos governos. Logo, como ensina Freire,

[...] para ser um ato de conhecimento, o processo de alfabetização de adultos deve, de um lado, necessariamente, envolver as massas populares num esforço de mobilização e de organização em que elas se apropriam, como sujeitos, ao lado dos educadores, do próprio processo. De outro, deve engajá-las na problematização permanente de sua realidade ou de sua prática nesta.<sup>10</sup>

A participação política que aqui se quer ver efetivada se dá mediante a atuação em todos os campos possíveis - legislativo, administrativo e judiciário - posto que em todos assume a importante forma de exercício do poder. A diferença, sublinha Moreira Neto, é que “[...] a participação política, em nível individual é uma expressão originária do poder, ao passo que a participação política em nível grupal e a condução política estatal da sociedade são expressões derivadas do poder”, o qual, próprio da condição natural do homem, só passa ao Estado na medida em que aquele o permite.<sup>11</sup>

Destarte, para que se tenha um proveitoso aperfeiçoamento democrático, deve-se, desde o início da vida escolar, assegurar a educação voltada à formação de cidadãos, a fim de que, lá na frente, se possa contar com

indivíduos aptos e interessados nos problemas sociais do grupo de que fazem parte. Do contrário, o desinteresse poderá contribuir para falsas lideranças sociais, dentre outros problemas, como a demagogia e o extremismo políticos - que adoecem os regimes democráticos.

Evidentemente, a efetiva participação social não depende unicamente da escola, pois seria um otimismo ingênuo delegar-lhe a responsabilidade e a autonomia exclusivas pela solução de problemas como os elencados inicialmente<sup>12</sup>. No mesmo ponto de vista - ainda que em um viés pessimista - também não é da educação o papel de corresponder às expectativas do poder, tampouco de servir como ferramenta para dominação do poder e proliferação da ideologia dominante. O que se espera é que o ensino voltado para o fortalecimento de um Estado democrático seja “[...] uma alavanca do desenvolvimento e do progresso”.<sup>13</sup>

Desse modo, a educação deve proporcionar o retorno do eu para o social, da preocupação apenas consigo para a dedicação ao bem coletivo, deixando de lado o eu individual e egoísta para conceder espaço ao cidadão atuante e interessado no futuro da sua comunidade. De mais a mais, o cidadão poderá suprir o denominado déficit da legitimidade vivenciado pela crise da representação política e contribuir para o fortalecimento da democracia - nessa hipótese, conceituada por Chevalier como democracia deliberativa. O aumento da atuação social devolve ao cidadão a condição de responsável pelas decisões tomadas pelo Estado, o que não irá proporcionar apenas o exercício efetivo da cidadania, mas também a retomada da titularidade do próprio poder, que teria sido subtraído pelos partidos políticos e sua forma abusiva de exercer o poder.<sup>14</sup>

Com isso, o protagonismo passaria para os cidadãos, inclusive evitando-se que os sistemas eleitorais se contaminem através de denúncias de irregularidades e de discussões permanentes e possibilitando a correção dos descaminhos tomados pela representação, dando voz aos muitos grupos sociais que sequer são representados. É possível dizer, ainda, que se controlaria a manipulação política e de opinião, já que o cidadão se sentiria livre para manifestar seus anseios em prol da comunidade. Dessa feita, se teria um eu crítico e confiante que, ao participar, saberia o valor de seu voto e de que forma ele deve ser direcionado, independentemente do que é prometido e do que é divulgado, mas considerada a importância de sua participação ativa no futuro político de determinado governo. A este, devem importar as leis, as ações do Estado, as medidas tomadas em benefício da coletividade que integra, e não o quanto receberá por votar em determinado

candidato, ou o quanto é bom não se envolver em tudo isso - ainda que tudo isso seja o bem do seu próprio país.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, valendo-se das noções propostas pela doutrina trabalhada, pode-se concluir que efetivamente o aperfeiçoamento do ensino poderá contribuir para a formação de cidadãos no sentido real da palavra, ou seja, na conscientização acerca de suas capacidades e no desejo de interação com o Estado, a fim de concretizar a participação que é constitucionalmente garantida a todos. Para isso, não basta a inserção do ensino político, mas também a disposição dos educadores em adentrar na realidade do aluno, buscando nela aqueles tópicos que prendam a atenção e despertem o interesse de seu público. A partir de então, tendo o educando a sua realidade cultural e social firmada como base para o aprendizado, deverão se inserir noções de pertencimento a um grupo, com ênfase à importância de se buscar ideais em coletividade e de que se efetive a condição de cidadão constantemente, como atuante, crítico e preocupado não apenas com o voto, a cada dois anos.

Nessa missão, como propõe Alves, o desejo é que o aluno aprenda a dançar, pois, para aprender a pensar, é preciso que antes aprenda a dançar, e com a dança, a despertar alegria. Quem se sente triste ao pensar é porque aprendeu a marchar, a seguir o fluxo rigidamente, sem leveza e sem reflexão, com medo do erro e da queda. Ao contrário disso, as conquistas no âmbito do conhecimento foram alcançadas “[...] não pela prudência dos que marcham, mas pela ousadia dos que sonham. Todo conhecimento começa com o sonho. O conhecimento nada mais é que a aventura pelo mar desconhecido, em busca da terra sonhada”.<sup>15</sup>

O aperfeiçoamento do ensino com o intuito da participação efetiva dos administrados nos atos de gestão do Estado exige coragem e ousadia, para que a escola represente um ambiente de integração e de construção do conhecimento. Mais do que isso, deve ser espaço de contribuição para o fortalecimento de três diferentes diálogos - entre professor e sociedade, entre aluno e professor, entre aluno e sociedade.<sup>16</sup>

Por fim, deve o ensino despertar o vôo desde o início da vida escolar, enquanto o aluno ainda se mostra ingênuo e despreocupado, para que, no momento em que for questionado, esteja pronto para o verdadeiro exercício da cidadania: que não se cale, que não se paralise, nem que faça pouco caso do rumo de seu país; que saiba para quem serve a luta e que sua causa seja por toda a comunidade, calcada no diálogo, na participação ativa e constante e na busca permanente por uma realidade melhor.

## NOTAS

1 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

2 BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. As crises do Estado. In: Jose Luis Bolzan de Moraes. (Org.). O Estado e suas crises. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

3 BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. As crises do Estado. In: Jose Luis Bolzan de Moraes. (Org.). O Estado e suas crises. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

4 ROCHA, Leonel Severo; COSTA, Bárbara Silva. Da tecnicização do saber jurídico ao desafio de uma educação transdisciplinar In: Publicação do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI/UFSC, 2014, p. 183 – 203. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=137>. Acessado em 01 de agosto de 2014.

5 ROCHA, Leonel Severo; COSTA, Bárbara Silva. Da tecnicização do saber jurídico ao desafio de uma educação transdisciplinar In: Publicação do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI/UFSC, 2014, p. 183 – 203. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=137>. Acessado em 01 de agosto de 2014.

6 ALONSO, Luiza Klein. Conhecer: um ato de transformação. In: Amâncio Friaça [et al] (Org.). Educação e transdisciplinaridade. 3 ed. São Paulo: Triom, 2005, p. 246.

7 Amâncio Friaça [et al] (Org.). Educação e transdisciplinaridade. 3 ed. São Paulo: Triom, 2005, p. 242 – 269.

8 CORTELLA, Mario Sergio. A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

9 CORTELLA, Mario Sergio. A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

10 FREIRE, Paulo. Ação cultural para a liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p.49.

11 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa – administrativa – judicial – fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 57.

12 Nesse sentido, esclarece Cortella: “O otimismo ingênuo atribui à Escola uma missão salvífica, ou seja, ela teria um caráter messiânico; nessa concepção, o educador se assemelharia a um sacerdote, teria uma tarefa quase religiosa e, por isso, seria portador de uma vocação”. (CORTELLA, Mario Sergio. A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos. São Paulo: Editora Cortez, 1998, 131 – 132.

13 CORTELLA, Mario Sergio. A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

14 CHEVALLIER, Jacques. O Estado pós-moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

15 ALVES, Rubem. A alegria de ensinar. 3. ed. São Paulo: ARS Poética Editora, 1994, 75-76.

16 Michaloski Alves complementa: “[...] importa em reacender a esperança numa sociedade mais igualitária e menos injusta, comporta a averbação da crença na solidariedade humana, e sobretudo, na consolidação de uma promessa que o paradigma da modernidade não efetivou, qual seja, a autonomia dos sujeitos de frente a outros sujeitos (ALVES, Roseli Teresinha Michaloski. A crise do ensino jurídico como reflexo da agonia paradigmática da modernidade. In: Celso Adão Portella [et al] (Org.). Direito em debate. 13 ed. Ijuí: Unijuí Editora, 1999).

# Prescrição do Fundo de Direito: A Configuração do Instituto Frente à Jurisprudência

João Felipe Lehmen

Advogado, Especializando em Direito Tributário,  
Consultor Jurídico da DPM - Portal Legisla WEB



ocasiões particulares, alcançando toda a relação.

## 1. A Fazenda Pública e a Prescrição

O termo Fazenda Pública é usualmente empregado como sinônimo de finanças estatais, seja da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, mas não exatamente para designar os entes federativos, já que se inclui aí as autarquias e entidades com capacidade processual (MEIRELLES, 2000, p. 95).

O glossário da Câmara dos Deputados conceitua Fazenda Pública como:

Conjunto de órgãos da administração pública destinados à arrecadação e à fiscalização de tributos, bem como à guarda dos recursos financeiros e títulos representativos de ativo e de direitos do Estado.

Samuel Monteiro assim define o instituto:

(...) alcança e abrange apenas as entidades públicas (autarquias, Estados, União Federal, Distrito Federal e Municípios), que arrecadam diretamente, com autonomia administrativa e financeira própria, ou recebem tributos e contribuições criados por leis tributárias ou previdenciárias, observada a competência impositiva constante expressamente da própria Constituição Federal (1998, p. 10).

Já Leandro José Carneiro da Cunha:

A expressão Fazenda Pública identifica-se tradicionalmente como a parte da Administração Pública que trata da gestão das finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas. Em outras palavras, Fazenda Pública é expressão que se relaciona com as finanças estatais, estando imbricada com o termo Erário, representando o aspecto financeiro do ente público (2007, p. 15).

Em suma, o termo é utilizado para designar as finanças do Estado, seja através dos entes federados ou de suas autarquias. Em matéria processual, a denominação “Fazenda Pública” é assemelhada aos conceitos anteriormente reproduzidos na medida em que a pretensão invocada jurisdicionalmente pelo indivíduo poderá, ao final, ter reflexos nos cofres públicos, a depender do sucesso da demanda.

Compreendida a abrangência do termo, calha

As ações intentadas por servidores públicos têm, em sua maioria, particularidades incomuns com relação a outras proposições jurídicas, seja pela competência do Juizado Especial da Fazenda Pública, seja pelos prazos estendidos para contestação e interposição de recursos ao ente federado, seja pela restrição à concessão de liminar, seja pela questão atinente ao pagamento das despesas judiciais, ou então pela especificidade do prazo prescricional que é afeta a matéria.

Diferentemente do que ocorre nas relações entre litigantes particulares, cuja abordagem prescritiva perpassa o Código Civil – Lei Federal nº 10.406/2002, as de direito material que vinculam a Fazenda Pública, a prescrição passa a ser tratada no Decreto Federal nº 20.910/1932.

Referida norma indica, em suma, que o prazo prescricional de ações ajuizadas em desfavor da Fazenda Pública ocorre em 5 (cinco) anos da data do ato ou fato do qual se originarem. Além disso, o instrumento jurídico desce a minúcia de enfatizar que àquelas prestações cujo vencimento se dá por dias, meses ou anos, acontece progressivamente na medida em que completarem o prazo da norma, qual seja, 5 (cinco) anos.

Portanto, no presente ensaio a intenção é evidenciar ao operador do direito algumas ações e os marcos prescricionais aplicáveis à espécie, observando-se a posição jurisprudencial, especialmente do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que consolida, no mais das vezes, não apenas a prescrição progressiva em dias, meses e anos, mas o próprio direito pretendido.

Em que pese a inexistência de dúvidas quanto ao lapso temporal da prescrição das ações ajuizadas contra a Fazenda Pública, o operador do direito ainda enfrenta dificuldades naquelas situações cuja prescrição do direito reclamado tolhe do sujeito toda a pretensão. Em verdade, diante da nova conjuntura jurisprudencial, os limites temporais da prescrição são sobrepostos, em algumas

referir que a prescrição das ações contra a Fazenda Pública é abordada no Decreto Federal nº 20.910/1932, diferentemente daquelas onde os litigantes são pessoas dotadas de capacidade jurídica exclusivamente de direito privado, cujo respaldo se espelha no Código Civil.

O Decreto Federal nº 20.910/1932 regula, taxativamente, a prescrição das dívidas passivas da União, Estados e dos Municípios, nos seguintes termos:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

À primeira vista, partindo-se da leitura da parte inicial do dispositivo em apreço, poder-se-ia cogitar a sua aplicabilidade, apenas e tão somente, aos órgãos da administração pública direta, tais como os Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Contudo, na sequência o mesmo artigo refere a terminologia Fazenda, o que congrega, conforme se viu alhures, as autarquias. Neste sentido, a jurisprudência já fixou entendimento de que o regramento aplicar-se-ia também às autarquias:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 1º, DO DECRETO 20.910/32, E 2º DO DECRETO-LEI 4.597/42. NÃO-OCORRÊNCIA. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA: AUTARQUIA EM RÉGIME ESPECIAL. APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO. 1. O STF decidiu que os conselhos de fiscalização profissional não têm natureza de pessoas jurídicas de direito privado, consolidando o entendimento de que “ostentam a natureza de autarquias especiais, enquadrando-se, portanto, no conceito de Fazenda Pública” (CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2007, p. 291). 2. A pretensão indenizatória ajuizada em face do CREA/RS, autarquia em regime especial, sujeita-se ao prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei 4.597/42: “O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.” 3. Agravo regimental desprovido.(STJ) - AgRg no REsp: 956925 RS 2007/0124817-4, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 20/09/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 08.11.2007). (grifamos)

O Decreto ainda regula a prescrição das obrigações de trato sucessivo, ou seja, aquelas cujo vencimento se dá por dias, meses ou anos:

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Conforme se vê, nestas hipóteses a prescrição é progressiva, de tal sorte que ao implementar o prazo de 5 (cinco) anos as parcelas considerar-se-ão prescritas a rigor.

Por outro lado, é preciso salientar que o mesmo Decreto, na tentativa de beneficiar a Fazenda Pública com prazos mais exíguos, prevê:

Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.

Diante desta redação, por muito tempo se argumentou que naquelas ações cujo prazo é trienal (3 anos), a exemplo das ações indenizatórias com marco regulado no art. 206 do Código Civil, este deveria ser o lapso temporal aplicável também aos entes públicos, pois o próprio instrumento que regula a matéria o aborda sob tal enfoque.

O Judiciário, contudo, resolvendo a antinomia, fixou o entendimento que prevalece o critério da especialidade, de tal sorte que a prescrição contra a Fazenda Pública é aquela prevista no Decreto Federal nº 20.910/1932, qual seja, 5 (cinco) anos e não a previsão do Código Civil.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ já se manifestou neste aspecto:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. PRAZO PRESCRICIONAL. DECRETO 20.910/32. QUINQUENAL. ACÓRDÃO EMBARGADO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DA PRIMEIRA SEÇÃO. DIVERGÊNCIA SUPERADA. SÚMULA 168/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o EREsp 1.081.885/RR, consolidou o entendimento no sentido de que o prazo prescricional aplicável às ações de indenização contra a Fazenda Pública é de cinco anos, previsto no Decreto 20.910/32, e não de três anos, por se tratar de norma especial que prevalece sobre a geral. 2. “Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado” (Súmula 168/STJ). 3. Agravo regimental não provido.(AgRg nos EREsp 1200764/AC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2012, DJe 06/06/2012).

Portanto, prevalece o entendimento de que prescreve em 5 (anos) as dívidas passivas da Fazenda Pública, aqui entendida como àquelas integrantes da administração direta e autarquias.

## 2. A Prescrição do Fundo de Direito

O conceito de fundo de direito não é abordado amplamente pela doutrina brasileira, mas encontra-se, em algumas situações, definido pela jurisprudência, que tem desempenhado esta tarefa.

A definição mais comum para o termo “fundo de direito” foi exarada pelo Ministro Moreira Alves no julgamento do RE nº 110/419 – SP:

Fundo de direito é a expressão utilizada para significar que o direito de ser funcionário (situação jurídica fundamental) ou os direitos a modificações que se admitem com relação a esta situação jurídica fundamental, como reclassificações, reenquadramentos, direito a adicionais por tempo de serviço, direito a gratificação por prestação de serviço especial, etc.

A lição do Ministro conduz ao entendimento de que “fundo de direito” é uma situação jurídica ínsita do servidor público, ou seja, o plexo de direitos e garantias à que o indivíduo alçado a esta condição faz jus desde o momento em que ingressa no serviço público. Mas não é só isso, as situações funcionais posteriores também integram este conceito, tais como as promoções, adicionais e gratificações. Portanto, nos parece que a expressão é utilizada como sinônimo da situação jurídica do servidor frente a sua carreira.

Diante deste contexto, a prescrição do fundo de direito surge como a ausência completa do direito pretendido pelo servidor público ao invocar a tutela jurisdicional na tentativa de alcançar algum deles.

Poderia até se cogitar a ideia de que a prescrição do fundo de direito se assemelha a decadência na medida em que toda a relação é acobertada pelo instituto. Todavia, esta equiparação resulta em considerável equívoco na medida em que a prescrição, incluindo a prescrição do fundo de direito, decorre do transcurso do lapso temporal previsto em lei frente à ação ou omissão do Estado, enquanto a decadência se apresenta justamente frente à inércia do titular do direito.

Visando elucidar o conceito, vale transcrever parte do voto do Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro nos autos do REsp n. 34.349:

Prescreve o fundo de direito quando, por ação ou omissão, o Estado deixa de constituir situação jurídica que enseja a vantagem do funcionário. Prescreve o direito a percepção de parcelas vencidas, anteriores a cinco anos, contados da lide, uma vez constituída a relação jurídica, sendo a relação de trato sucessivo.

Portanto, ultrapassados mais de cinco anos do indeferimento tácito ou expresso, estão prescritas as parcelas, bem como o próprio fundo de direito, que se traduz em todo o direito vindicado, importando, assim, na impossibilidade de concessão tanto na esfera administrativa como na judicial.

Esse é o entendimento manifestado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJ/RS:

Administrativo. Servidor público, magistério estadual. Gratificação de risco de vida. **Redução do percentual, decorrente de modificação da lei. Prescrição quinquenal implementada, atingindo o próprio fundo de direito. Acolhimento da preliminar de prescrição do direito de ação, nos termos do decreto nº 20.910/32 e verbete 85 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça**, a ensejar a extinção do processo na forma do art. 269, inc. IV, do Código de Processo Civil. Recurso desprovido. (TJRS, Apelação Cível n.º 70004099826, Terceira Câmara Cível, Relator: Des. Luiz Ari Azambuja Ramos). (grifamos)

Vale trazer a colação, trecho do acórdão desta decisão, que diz:

[...] uma vez que haja manifestação, ainda que implícita, por parte da Administração Pública, denegando o direito buscado pela parte, o implemento do lapso prescricional disposto no Decreto 20.910/32 atinge não apenas as prestações anteriores ao quinquênio do ajuizamento de eventual demanda, mas, sim, o próprio fundo do direito.

Também já se manifestou o Supremo Tribunal Federal – STF, relativamente a prescrição do fundo de direito, conforme ementa abaixo transcrita:

Funcionalismo. Prescrição. **Não prescrevem apenas as prestações, mas o próprio fundo de direito se a administração, por ato expresso, ou implicitamente, nega o direito, vindicado, e a ação não é ajuizada, no prazo prescricional.** A prescrição incide apenas sobre as prestações anteriores ao quinquênio quando não há tal negativa. Precedentes. Óbice regimental ultrapassado: Súmula 443.(STF, Recurso Extraordinário n.º 106956, Segunda Turma, Relator: Min. Aldir Passarinho).(grifamos)

Frente a essas considerações, resta nítido que a prescrição do fundo de direito importa na ausência de reconhecimento à modificação da condição do servidor público frente às situações decorrentes da sua carreira, visto que implícita ou explicitamente a Fazenda Pública negou o pedido e ao mesmo tempo inexistiu a irresignação pertinente dentro do lapso temporal.

### 3. Das ações acobertadas pela prescrição do fundo de direito

O item anterior já proporciona ao leitor uma boa ideia relativa a caracterização da prescrição do fundo de direito, qual seja, a negativa implícita ou explícita do direito pela Fazenda Pública. Logo, é elemento essencial a configurar esta hipótese de prescrição que o Estado tenha emitido seu parecer a respeito do tema, denegando ou deferindo o pedido ainda que implicitamente. A manifestação estatal é, portanto, elemento essencial.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, seguindo esta linha de raciocínio, fixou o entendimento de que nas ações que versam sobre a promoção de servidor público se opera a prescrição do fundo de direito. Vejamos:<sup>1</sup>

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PROMOÇÃO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. 1. A jurisprudência do STJ é no sentido de que, quando a ação visa configurar ou restabelecer situação jurídica, cabe ao servidor reclamá-la dentro do quinquênio seguinte, sob pena de ver seu direito prescrito, consoante estipulado no art. 1º do Decreto 20.910/1932. 2. Agravo Regimental não provido. (STJ, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 27/03/2014, T2 - SEGUNDA TURMA).

Para o leitor pode parecer lógica essa conclusão, já que diante do caso prático o servidor público requer sua promoção que é deferida ou indeferida pela administração.

Contudo, vale destacar que este procedimento não é unânime, haja vista que alguns planos de carreira e até

mesmo os regimes jurídicos - os quais versam sobre a situação funcional do servidor - reproduzem a promoção automática, ou seja, independe do elemento volitivo (requerimento) do indivíduo a dar margem a negativa ou deferimento.

Automática ou não, a promoção ocorre por ato formal da Fazenda Pública e como tal corporifica-se através de meios próprios, como por exemplo, portaria de promoção.

Caberia ao servidor, diante da inação estatal, instar a pronunciar-se sobre a situação jurídica deste, já que do contrário a negativa implícita se apresenta. Em outras palavras, não concedida a promoção à época oportuna - diga-se, automática -, caracterizada está a negativa implícita hábil a ensejar a prescrição do fundo de direito da pretensão do servidor que permanecer igualmente inerte.

Idêntica posição é adotada pelo mesmo Tribunal ao enfrentar o reenquadramento de servidores públicos:<sup>2</sup>

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DA FUNAI. REENQUADRAMENTO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. OCORRÊNCIA. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o ato de enquadramento ou reenquadramento é ato de efeito concreto que deve ser combatido pela via judicial no prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 512.350/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 13/08/2014) (grifamos)

O Tribunal pacificou sua jurisprudência pela incidência da prescrição do fundo de direito por entender que o enquadramento ou reenquadramento da situação funcional do servidor público é ato concreto<sup>3</sup>, ou seja, que independe de ato administrativo posterior para torná-lo válido e eficaz. A própria Lei, por si só, ao prever a modificação, agrega intrínseca validade do enquadramento ou reenquadramento, dando margem à eficácia imediata da medida.

Outra demanda decorrente da situação funcional intentada pelos servidores contra a Fazenda Pública, que também possui entendimento pacificado pela jurisprudência, é a revisão de aposentadoria. Vejamos<sup>4</sup>:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO DE APOSENTADORIA. PRESCRIÇÃO. FUNDO DE DIREITO. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, nos casos em que há pedido de revisão do ato de aposentadoria, a pretensão se submete à denominada prescrição do fundo de direito, prevista no art. 1º do Decreto n. 20.910/32, tendo como termo inicial para fins de contagem do prazo prescricional a concessão do benefício pela administração. 2. O ato de concessão de aposentadoria se deu em 1968, e a presente ação só foi proposta em maio de 2012, portanto após o transcurso do prazo prescricional. Agravo regimental provido para dar provimento ao recurso especial. (STJ - AgRg no AREsp: 575819 RJ 2014/0227303-4, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 07/10/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/10/2014) (grifamos)

No caso da ação revisional de aposentadoria, o Superior Tribunal de Justiça assentou entendimento de que o ato de concessão de aposentadoria configura a negativa implícita exigida a caracterizar a prescrição do fundo de direito, ou seja, inexistindo no ato de concessão de aposentadoria determinado direito que o servidor acreditava fazer jus, é como se a Fazenda Pública já externasse sua opinião, o denegando.

Embora não se trate de um direito funcional do servidor, calha trazer à baila o benefício da pensão por morte do servidor, cujo requerimento deve ser implementado dentro do quinquênio após o óbito deste, sob pena de aplicação da prescrição do fundo de direito, de acordo com firme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:<sup>5</sup>

ADMINISTRATIVO. PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. ART. 1º DO DECRETO 20.910/32. 1. A Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça, na sentada do dia 16.10.2013, quando do julgamento do Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.164.224/PR, da relatoria da Ministra Eliana Calmon, firmou a compreensão de que “a prescrição atinge o próprio fundo de direito quando transcorridos mais de 05 (cinco) anos entre a morte do instituidor (servidor público estadual) e o ajuizamento da ação em que se postula o reconhecimento do benefício da pensão por morte”, bem como o entendimento de que “o requerimento administrativo formulado quando já operada a prescrição do próprio fundo de direito não tem o poder de reabrir o prazo prescricional”. 2. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1398300 MG 2013/0268596-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/12/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/02/2014)

Nesta última situação, a Corte Superior também visualiza a prescrição do fundo de direito pela concretização da negativa implícita diante do decurso do prazo de 5 (cinco) anos, sem que houvesse a provocação pelo beneficiário junto ao ente competente, resultando na inexistência de direito a ser reconhecido.

Portanto, essas são algumas das ações propostas com vistas a reivindicar direitos decorrentes da condição do servidor público que estão afetas a prescrição do fundo de direito segundo a posição jurisprudencial dominante.

## Conclusão

A prescrição do fundo de direito não possui uma abordagem extensa na doutrina jurídica brasileira, mas em contrapartida é amplamente aplicada pelo Poder Judiciário, cujo destaque aponta ao Superior Tribunal de Justiça - STJ como pacificador de sua aplicação, como visto nas pretensões supramencionadas.

Diante da exposição deste ensaio é perfeitamente possível dizer que a aplicação da prescrição do fundo de direito não se restringe aos órgãos da administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas também incide nos tratos funcionais da administração indireta, como é o caso das autarquias, abrangidas pela

expressão “Fazenda Pública”, utilizada pelo Decreto Federal nº 20.910/1932.

Perceptível o posicionamento da jurisprudência pátria, especialmente do Superior Tribunal de Justiça – STJ, pela incidência do instituto naquelas hipóteses em que ocorra uma manifestação administrativa, ainda que implícita sobre o direito pretendido, de que as ações que visam o reconhecimento de promoção, enquadramento e reenquadramento, revisão de aposentadoria e pensão por morte, pelas suas particularidades estão afetadas a prescrição do fundo de direito.

O elemento, negativa ou deferimento, administrativo do pleito se traduz como verdadeira jóia ao operador do direito quando do enfrentamento de questões específicas ao instituto, sendo possível dar embasamento jurídico adequado acerca das situações particulares e emitir juízo conclusivo, ao verificar a sua ocorrência ou não.

## NOTAS

1 Ver também: EDcl nos EAREsp 305.543/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, Dje 05/12/2013. EDcl no AREsp 289.459/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, Dje 25/03/2013.

2 Ver também: STJ - AgRg no AREsp 541.143/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2014, Dje 01/09/2014.

3 Rel. Min. Moreira Alves, Plenário no MS 23.493-AgR, DJE 13.10.1999: ato de efeito concreto só ocorre quando lei ou decreto trazem consigo mesmo efeitos concretos imediatos, como, por exemplo, leis que concedem pensão a determinada pessoa ou que aprovam planos de urbanização, sem a necessidade, portanto, para alcançar seu fim, de atos administrativos posteriores de individualização específica (...) sendo a norma em testilha de efeitos concretos, materialmente ato de cunho administrativo, a mesma encontra-se imune à impugnação pela via concentrada e abstrata de controle de constitucionalidade.

4 Ver também: STJ - AgRg no REsp: 1218863 RS 2010/0199593-8, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 23/10/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: Dje 03/11/2014.

5 Ver também: STJ - REsp: 1406592 SC 2013/0327477-8, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/12/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: Dje 10/12/2013.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. Decreto Federal nº. 20.910. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CUNHA, Leandro José Carneiro. Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Dialética, 2007.

GLOSSÁRIO. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/f.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

MONTEIRO, Samuel. Dos Crimes Fazendários. São Paulo: Hemus, 1998.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes e Elisângela Aparecida Mendes. Prescrição de Trato Sucessivo e Prescrição de Fundo de Direito: Estudo de Casos. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-12-OUTUBRO-2007-FLAVIO%20HENRIQUE%20PEREIRA.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015



### ACÓRDÃO 3960/2015 PRIMEIRA CÂMARA

Tempo de serviço. Tempo ficto. Legislação aplicável.

A aplicação do art. 57 da Lei 8.213/91 (Lei do Regime Geral da Previdência Social) aos casos de aposentadoria especial estatutária de que cuida o art. 40, § 4º, da Constituição Federal, conforme decidido no Mandado de Injunção 880/DF, não se confunde com a contagem ponderada de tempo (tempo ficto) de serviço prestado sob condições especiais para fins de aposentadoria comum prevista no art. 57, § 5º, da Lei 8.213/91. A norma constitucional não assegura, na aposentadoria comum do servidor público, o aproveitamento majorado de tempo de contribuição prestado sob condições especiais.<sup>1</sup>

### ACÓRDÃO 4085/2015 PRIMEIRA CÂMARA

Nepotismo. Cargo em comissão. Marco temporal.

O nepotismo configura prática ilegítima por afrontar os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, sendo irrelevante, para a configuração da inconstitucionalidade, o fato de a nomeação ocorrer antes ou após a edição da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal.<sup>2</sup>

### ACÓRDÃO 1994/2015 PLENÁRIO

Teto constitucional. Proventos. Vencimentos.

Nas situações em que houver acumulação de proventos de inatividade ou acumulação de proventos com remuneração de cargo público, aplica-se à soma dos rendimentos o teto remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente previstas, inclusive as referentes a magistrados e membros do Ministério Público, tendo em vista o disposto no art. 40, § 11, do texto constitucional.<sup>3</sup>

### ACÓRDÃO 2133/2015 PLENÁRIO

Remuneração. Vantagem. Gratificação.

A concessão de vantagens pecuniárias de qualquer natureza aos servidores públicos deve observar o princípio da legalidade estrita, não cabendo analogias ou interpretações extensivas que extrapolem o que efetivamente consta de disposições legais.<sup>4</sup>

### ACÓRDÃO 2162/2015 PLENÁRIO

Admissão. Concurso público. Competência do TCU.

A competência do TCU para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, para fins de registro, engloba a avaliação da legalidade do concurso público que lhes deu fundamento.<sup>5</sup>

1 Boletim de Pessoal nº 026. Junho/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

2 Boletim de Pessoal nº 027. Agosto/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

3 Boletim de Pessoal nº 027. Agosto/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

4 Boletim de Pessoal nº 027. Agosto/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

5 Boletim de Pessoal nº 027. Agosto/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

# Verbetes

Ana Maria Janovik

Advogada, Especialista em Direito do Estado, Mestranda em Direito Público,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

## Bens Públicos



Os bens públicos são aqueles pertencentes ao domínio da União, dos Estados, do Distrito ou dos Municípios, de acordo com o art. 98 do Código Civil Brasileiro, instituído pela Lei Federal nº 10.406/2002. Assim, a qualidade de públicos decorre da condição de pertencerem à pessoas de direito público. A Constituição da República reservou à União os bens descritos no art. 20 e aos Estados os arrolados no art. 26. Nenhum bem público se sujeita à usucapião, o que significa dizer que a posse dos mesmos por longo tempo não acarreta o reconhecimento da aquisição de propriedade a quem os ocupe. Os bens públicos podem ser **móveis** (que podem se locomover por força própria, como os animais, ou por força alheia, como os inanimados) ou **imóveis** (que não podem ser transportados sem que sua essência seja alterada, como, por exemplo, o solo, o espaço, área ou uma construção); **fungíveis** (que podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade, sem que isso corresponda a uma alteração ou um prejuízo) ou **infungíveis** (que não podem ser substituídos); **consumíveis** (cujo uso acarreta a sua destruição); **divisíveis** (que podem se partir em porções reais e distintas) ou **indivisíveis** (cuja divisão é impossível, seja pela natureza do bem ou por determinação legal ou das partes, em negócio jurídico); e, ainda, **singulares** (que independem de outros para a sua caracterização como tal) e **coletivos** (que correspondem a uma universalidade de bens que assumem, a partir de uma junção, uma unidade). O regime jurídico aplicável aos bens públicos se estabelece de acordo com o art. 99 do Código Civil Brasileiro, cujo critério é o da destinação dos bens. Os de **uso comum do povo** são para uso coletivo pela sua natureza, conforme estabelecido em lei. Os bens de **uso especial** são afetados à consecução das atividades da Administração, como os imóveis onde instaladas as repartições públicas. Já os **dominicais** não tem uma destinação pública definida, razão pela qual tanto podem atender aos interesses públicos precípuos, como a interesses privados que, direta ou indiretamente, também satisfazem o interesse público.

## Concessão de Uso



A concessão de uso de bem público constitui-se por contrato administrativo, pelo qual o Poder Público consente que o particular utilize, de forma exclusiva, o bem público, mediante o cumprimento de requisitos e conforme a sua destinação. Trata-se de negócio jurídico, que pode ser gratuito ou oneroso, caracterizado pela estabilidade da outorga da posse do bem ao particular pelo tempo determinado no contrato. A concessão de uso deve ser sempre precedida de lei autorizativa, avaliação prévia e, em regra, licitação, na modalidade concorrência. Como exemplo, pode-se citar a destinação de prédio público para instalação da sede de uma pessoa jurídica de direito privado.

## Permissão de Uso



A permissão de uso é ato negocial, unilateral, discricionário e precário, por meio do qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Pode ser com ou sem condições, gratuito ou oneroso, por tempo certo ou indeterminado, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pelo Poder Público, quando para atendimento do interesse público, sem que disso resulte direito a indenização por parte do permissionário. Em razão disso, diz-se que a permissão de uso é precária, com caráter menos estável que a concessão de uso. São exemplos de permissão de uso a possibilidade conferida a particular de instalar estabelecimentos comerciais em via pública ou em prédio público, sejam estes bancas de revistas, quiosques etc.

## Autorização de Uso



A autorização de uso de bem público é ato unilateral, precaríssimo, discricionário e revogável a qualquer tempo, sem gerar direito a indenização a ser paga pelo Poder Público ao particular quando da restituição do bem. Por meio deste instrumento, a Administração consente na prática de determinada atividade individual sobre um bem público, de forma transitória e irrelevante para o próprio Poder Público. São exemplos: a autorização de uso, inclusive com a interrupção do trânsito, de via pública para a realização de uma manifestação, para o transporte de um equipamento longo ou excessivamente pesado ou para realização de evento.

## Concessão de Direito Real de Uso



A concessão de direito real de uso constitui-se contratualmente entre o Poder Público e o particular, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas, nos termos dos artigos 7º e 8º do Decreto-Lei nº 271/1967. Este instituto tem natureza de direito real, conforme inciso XII do art. 1.225 do Código Civil Brasileiro, Lei Federal nº 10.406/2002.

# O Empréstimo Consignado Contratado por Servidor Público e o Desconto na Folha de Pagamento: como o Poder Público poderá operacionalizá-lo?

**Bruna Polizelli Torossian**

*Advogada, Especialista em Direito Público,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB*



A Administração Municipal, não raras vezes, recebe solicitações dos seus servidores para que proceda o desconto na folha de pagamento de determinado empréstimo consignado contratado por ele, com instituição financeira diversa daquela detentora da concessão do direito de efetuar o pagamento da folha dos servidores municipais.

No entanto, antes da celebração de qualquer ajuste entre o Município e o servidor, bem como entre o Município e a instituição financeira, no intuito de viabilizar o referido desconto, a Administração deverá analisar os riscos e as vantagens decorrentes dessa operação, à luz da conveniência e oportunidade administrativa, tendo presente que o Poder Público não está obrigado a proporcionar tal vantagem para os seus servidores. Isso porque naquelas instituições financeiras com as quais o Município não possui vínculo algum, o servidor não poderá contratar o pagamento das parcelas mediante desconto em folha, pois não está legitimado para assumir tal compromisso em nome do Poder Público.

Além disso, o procedimento em comento necessita de regulamentação municipal, estabelecendo o limite da consignação, as obrigações do Município no gerenciamento dos descontos em folha, o instrumento a ser firmado com as instituições financeiras e a garantia de que o Município será indenizado pelo serviço prestado à essas instituições escolhidas pelos servidores, o que deverá ser repisado no edital quando da publicidade do credenciamento das instituições financeiras.

Diz-se prestação de serviço pois, ao proceder o desconto na folha de pagamento dos valores acordados entre o servidor e a instituição consignante, restará nítida

a execução de uma tarefa por parte da Administração Municipal em prol daquela. E essa operacionalização depende do dispêndio de valores e da mobilização dos servidores responsáveis pelo gerenciamento da folha de pagamento, razão pela qual a Administração deve ser ressarcida do custo efetivo da operação.

Importante ressaltar que, ao assumir a obrigação de proceder os descontos dos valores das parcelas dos empréstimos, na folha de pagamento do servidor consignatário, a Administração se torna responsável não apenas por repassá-los à instituição financeira, mas também por efetuar o desconto do valor correto, durante todos os meses que perdurarem as parcelas. Ou seja, se eventualmente a Administração falhar na realização do desconto em folha, a ponto de gerar prejuízo aos particulares, além do pagamento do débito em si, poderá ser responsabilizada por meio de ação indenizatória, assim como os agentes que incorreram no ato.

**APELAÇÃO. DANOS MORAIS. DESCONTO AUTOMÁTICO DE PARCELAS DE EMPRÉSTIMO EM FOLHA DE PAGAMENTO. REPASSE AO BANCO NÃO IMPLEMENTADO PELO MUNICÍPIO. CADASTRAMENTO NEGATIVO EFETIVADO PELA INSTITUIÇÃO BANCÁRIA.**

1. Manutenção do montante arbitrado (R\$4.000,00 ou 13 salários mínimos), por dano moral, **tendo em conta a ilicitude das condutas do Município -que efetuou o desconto dos valores de empréstimo no contracheque da autora, sem repassá-los ao banco credor -** e do Banrisul -que sabia da prática ilícita do Município e mesmo assim cadastrou o nome da mutuária em entidades de restrição ao crédito.<sup>1</sup> (grifo nosso)

Não obstante, se autorizada a consignação em pagamento, ao Município caberá o controle dos limites percentuais da remuneração dos servidores que poderá ser comprometida, que, costumeiramente, não ultrapassa 30% (trinta por cento), mas poderá variar de acordo com a previsão na legislação municipal que autoriza a consignação.

item 1.4 (fls. 140, 322 e 868) - **consignações na folha de pagamento dos servidores municipais, em percentual superior ao máximo legal permitido (30% da remuneração), o que ocorre com 60% dos servidores, em desatenção à Lei Municipal nº 236/91, artigo 69, parágrafo único, bem como aos princípios da economicidade e da eficiência.**<sup>2</sup> (grifo nosso)

Assim, para a Administração operacionalizar o empréstimo consignado aos servidores, recomenda-se a realização de um chamamento público para o credenciamento das instituições financeiras,

fundamentado no art. 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos, que, em que pese não tenha previsão expressa no referido artigo, trata-se de criação doutrinária, totalmente aplicável para a situação avertada.

Para tanto, um edital de chamamento público deverá ser elaborado pela Administração, com todos os documentos exigidos para credenciamento, condições da prestação do serviço e, ainda, com o valor que a instituição financeira credenciada reembolsará à municipalidade pela realização da transação financeira.

Especialmente sobre isso, a Administração deverá prever no edital de chamamento valor fixo e em moeda corrente, e não em percentual sobre o valor do empréstimo, até porque não é o valor do empréstimo que determinará o custo que a Administração terá em efetuar os descontos na folha do servidor, mas sim a quantidade de parcelas, conforme exemplo: um empréstimo consignado no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) a ser pago em 12 (doze) parcelas, fará com que a Administração efetue o desconto na folha do servidor por 12 meses, ou seja, é a Administração “prestando um serviço” à instituição financeira escolhida pelo servidor na contratação do empréstimo por 12 meses. Enquanto que um empréstimo no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a ser pago em 18 (dezoito) parcelas, fará com que a Administração permaneça operando os descontos por mais tempo, ou seja, 18 meses, ainda que o valor seja inferior ao da primeira situação. Logo, concluiu-se que não é o valor da operação financeira que determina o tempo e o custo que a Administração terá para operacionalizar o pretendido pelos servidores, mas sim seu total de parcelas.

Nessa linha, o ideal é que o edital preveja valores escalonados de acordo com o número de parcelas do empréstimo consignado, por exemplo:

Nº de parcelas <sup>3</sup> do empréstimo consignado	Custo administrativo pela operação
01 à 12 parcelas	R\$ x
13 à 24 parcelas	R\$ x + 1
24 à 36 parcelas	R\$ x + 2
36 à 48 parcelas	R\$ x + 3

Importante salientar que o custo administrativo pela operação deverá ser elevado gradativamente, de acordo com o maior número de parcelas.

Ato contínuo ao credenciamento, a Administração deverá celebrar com a instituição financeira um termo de credenciamento, que diferente de um contrato administrativo, não garante que haverá prestação de serviço. Firmado o termo, não haverá essa garantia posto que é o servidor que escolherá a instituição financeira para

contratar o empréstimo consignado, e não a Administração.

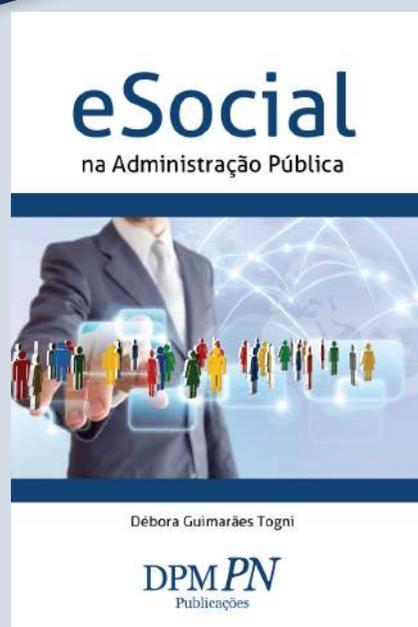
Desta forma, concluiu-se que o chamamento público insculpido no caput do art. 25, da Lei de Licitações, se apresenta como alternativa legal para o credenciamento de instituições financeiras para a operacionalização de empréstimos consignados contratados pelos servidores municipais, desde que observados os procedimentos sugeridos e explicitados no presente.

**Os clientes que tiverem interesse em proceder no chamamento público, poderão solicitar à esta DPM os modelos de edital (Plei 0840) e de termo de credenciamento (Plei 0234), que, após adaptações ao caso concreto, poderão ser utilizados pelos municípios.**

## NOTAS

- 1 TJ/RS. Apelação Cível nº 70017828930. 12ª Câmara Cível. Relator: Des. Orlando Heemann Júnior. Julgado em 05/07/2007.
- 2 TCE/RS. Processo de Contas-Executivo nº 005177-02.00/07-3. Exercício de 2007. Órgão Julgador: Primeira Câmara. Relator Conselheiro: Algir Lorenzon. Julgado em 31/03/2009.
- 3 Período meramente ilustrativo. A Administração poderá fixar quantidade de parcelas em período menor ou maior.

## Lançamentos Editoriais



[www.dpm-pn.com.br](http://www.dpm-pn.com.br)



### Rio Grande do Norte

#### TJ-RN: 94 municípios do RN estão adimplentes com pagamentos de precatórios

Noventa e quatro municípios potiguares estão adimplentes com os repasses de verbas para pagamentos de precatórios, enquanto que outros 73 estão inadimplentes. As informações são da Divisão de Precatórios do Tribunal de Justiça do RN. Destes, o que possui maior dívida é o Município de Natal no valor de R\$ 85.821.476,10, sendo que R\$ 5.932.331,15 são referentes ao exercício atual, e R\$ 79.889.144,95 referentes à exercícios anteriores.

Fonte: TJ-RN      Data da notícia: 03/11/2015      Íntegra: <http://www.tjrn.jus.br/>



### Rondônia

#### TCE-RO edita instrução e decisão normativa sobre controle interno

Foram aprovadas pelo Tribunal de Contas (TCE-RO), por meio do Conselho Superior de Administração (CSA), duas novas normas que estão diretamente ligadas à atuação dos jurisdicionados, mais precisamente aos sistemas de controle interno.

Um dos atos, a Instrução Normativa nº 44/2015, revogou a Instrução Normativa nº 7/2002, a qual, por sua feita, disciplinava a instalação dos controles internos no âmbito estadual e municipal, visando cumprir normativos constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Na mesma sessão, o CSA aprovou também a Decisão Normativa nº 001/2015, que estabelece diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização dos sistemas de controles internos para a administração pública direta e indireta, envolvendo, entre outros, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público estadual, a Defensoria e o Tribunal de Contas, além dos municípios.

Fonte: TCE-RO      Data da Notícia: 13/10/2015      Íntegra: <http://www.tce.ro.gov.br/>



### Goiás

#### MP-GO: Acordo com o município de Vila Propício garante regularização de loteamentos

O Ministério Público de Goiás firmou termo de ajuste de conduta com o município de Vila Propício visando garantir a regularização dos loteamentos denominados Setor Paulas e Setor Alto da Boa Vista, no distrito de Assunção de Goiás. Conforme esclarecido pela promotora Márcia Cristina Peres, 17 leis municipais, 4 decretos, além de uma lei complementar e uma portaria, autorizaram o município a adquirir áreas, parcelar e doar lotes na sede do município e no distrito de Assunção de Goiás para pessoas carentes. Contudo, essas doações foram efetivadas de forma irregular, tendo sido comprovado que elas foram feitas a pessoas que não atendiam aos requisitos da legislação municipal. Também foram constatados casos de doação de mais de um lote para a mesma pessoa e a realização de leilão para venda de lotes comerciais, entre outras irregularidades.

Fonte: Cristina Rosa / Assessoria de Comunicação Social do MP-GO      Data da notícia: 11/11/2015      Íntegra: <http://www.mpggo.mp.br/>



### Paraíba

#### TJ-PB: Pleno determina afastamento de servidores comissionados de Prefeitura do Sertão

Por unanimidade, o Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba determinou o afastamento de servidores ocupantes de cargos comissionados da prefeitura de Olho D'Água, ao declarar a inconstitucionalidade de artigos da Lei Complementar Municipal nº 01/2001, com exceção dos cargos de procurador-geral e adjunto, secretários e auxiliares jurídicos. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2004703-58.2014.815.0000, foi apreciada nessa quarta-feira (4), com relatoria do desembargador José Ricardo Porto.

[...]

No voto, o desembargador Ricardo Porto ressaltou que as leis que criam cargos em comissão devem ser claras e expressas quanto à especificação de suas respectivas atribuições, permitindo a averiguação do real enquadramento como função de direção, chefia ou assessoramento.

Fonte: Marcus Vinicius – TJ-PB      Data da notícia: 05/11/2015      Íntegra: <http://www.tjpb.jus.br/>



### Pernambuco

#### Defensoria Pública questiona TCE sobre as defensorias municipais

O defensor público adjunto do Estado de Pernambuco, Adriano Leonardo de Oliveira, esteve no Tribunal de Contas nesta terça-feira (27) para externar ao presidente Valdecir Pascoal sua preocupação com a criação de defensorias públicas municipais, o que seria vedado pela Constituição Federal.

A Defensoria do Estado, segundo ele, já identificou três casos no interior – Paulista, Maraial e Nazaré da Mata – e gostaria de contar com o apoio do TCE para enfrentar essa questão. A de Paulista foi criada por lei em 2005 e atua com 10 defensores.

O conselheiro Pascoal disse a Oliveira que o caso foge à competência do TCE mas lhe propôs duas alternativas para o enfrentamento da questão: articular-se com o procurador geral de Justiça, Carlos Guerra de Holanda, para arguir no Tribunal de Justiça a inconstitucionalidade das leis que criaram as defensorias e fazer uma consulta ao Tribunal de Contas sobre se é possível a sua existência na esfera municipal.

Fonte: Gerência de Jornalismo (GEJO) do TCE-PE      Data da notícia: 27/10/2015      Íntegra: <http://www.tce.pe.gov.br/>

# Breves Comentários à Jurisprudência

Graziela Bellé Lange

Advogada, Especialista em Práticas Jurídicas e Cidadania,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI MUNICIPAL N.º 4.019/2012 QUE REVOGA LEI ANTERIOR INSTITUIDORA DA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. Não há que se falar em inconstitucionalidade por alegada afronta à Lei das Eleições e à Lei Complementar 101/2000, porque são infraconstitucionais. Lei n.º 4.019/2012, do Município de Viamão, que revoga lei que instituiu a contribuição para o custeio da iluminação pública. Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70063382584, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 26/10/2015)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal, buscando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 4.019/2012, que revogou a Lei Municipal 3.428/2005, que havia instituído a contribuição para o custeio da iluminação pública, prevista no art. 149-A, da Constituição Federal. O autor alega que a isenção concedida provocou redução da receita do Município, o que é vedado pela legislação infraconstitucional (art. 14, da LC n.º 101/2000). Argumenta, ainda, que a Constituição Estadual obriga a previsão do impacto financeiro em projetos de lei que concedam isenções fiscais e que houve violação à Lei Eleitoral, que no seu art. 73, § 10 define a impossibilidade de que sejam exercidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito durante o ano eleitoral. Aduz, por fim, vício de iniciativa, pois entende tratar-se, a matéria objeto da Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. O Relator do Acórdão, inicialmente, destaca que não merece conhecimento o pedido quanto à afronta à Lei Orgânica do Município, à Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como à Lei Eleitoral, uma vez que em controle concentrado de constitucionalidade, não é admissível a análise de eventual antinomia entre a lei impugnada e outras normas infraconstitucionais. Destaca, ainda, que “a iniciativa reservada às leis que estabeleçam diretrizes orçamentárias não se confunde com a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário, ainda que este envolva a concessão de benefícios fiscais como parcelamento, redução ou isenção de juros e correção monetária (mesmo que, eventualmente, importem em redução de receita e venham a ter repercussão no orçamento do Estado)”. Por ser concorrente a competência para tratar de matéria tributária em âmbito municipal, entendeu que a alegação de inconstitucionalidade não merece prosperar. Segundo ele, a questão relativa à competência para legislar sobre matéria tributária já foi objeto de divergência no TJ-RS, mas, para ele, o poder de isentar tributo é o mesmo de tributar, admitindo, assim, a competência legislativa da Câmara de Vereadores para tanto. O STF segue a mesma linha de entendimento. Ante o exposto, a ADI foi julgada improcedente, à unanimidade.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LARGOA VERMELHA. §1º, DO ART. 81, DA LEI ORGÂNICA. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA NORMA. PLEITO PREJUDICADO. LEI COMPLEMENTAR N.º 66/2013 PROMULGADA PELA CÂMARA DE VEREADORES SEM APRECIACÃO DO VETO EMANADO PELO PREFEITO MUNICIPAL. AFRONTA AO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70056780653, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 26/10/2015)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta pelo Prefeito Municipal com a finalidade de retirar do ordenamento legal do Município o §1º, do art. 81, da Lei Orgânica e da Lei Complementar n.º 66/2013, por ofensa aos art. 8º e art. 66, §1º, da Constituição Estadual. Segundo ele, o dispositivo da Lei Orgânica Municipal viola o princípio da simetria, pois estabelece o prazo de quinze dias para que o Chefe do Executivo vete, total ou parcialmente, projetos de lei, o que está em desacordo com a Carta Estadual (e Federal) que prevê o prazo de quinze dias úteis para tanto. Já quanto à Lei Complementar, refere que esta foi aprovada e promulgada pela Câmara Municipal de Vereadores sem deliberação sobre o veto parcial por ele encaminhado. Posteriormente à propositura da Ação, o §1º, do art. 81, da Lei Orgânica do Município foi revogado, tendo prejudicado o pleito de declaração de inconstitucionalidade desse texto. Já com relação à Lei Complementar n.º 66-2013, o TJ-RS entendeu que a procedência da ação é medida impositiva, tendo como fundamento da inconstitucionalidade a ofensa à independência dos Poderes, bem como a violação às normas do processo legislativo, ambos assegurados na Constituição do Estado. Isto porque o Projeto foi encaminhado para veto ou sanção, tendo o Prefeito se manifestado por vetá-lo parcialmente, sancionando e promulgando o texto que não fora objeto de veto, medida esta ignorada pelo Legislativo. De acordo com o Relator do Acórdão “É cediço que o processo legislativo é o conjunto de atos – iniciativa, emenda, votação, sanção e veto – que obrigatoriamente devem ser observados na produção de leis e outras espécies normativas, nos termos do art. 59, da Constituição Federal”. Em razão disso, o Poder Legislativo ao aprovar a Lei sem apreciação de veto manifestado pelo Prefeito Municipal, contamina a referida norma de inconstitucionalidade formal, pois afronta o processo legislativo previsto tanto na Constituição do Estado, quanto na Carta Magna. Por todo esse contexto, a Ação foi julgada parcialmente procedente, à unanimidade, para proclamar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 66/2013, restando prejudicado o pleito relativo ao exame do art. 81, §1º, da Lei Orgânica do Município de Lagoa Vermelha.

# PÁGINAS AZUIS

## Perguntas e Respostas

**As dívidas referentes às contribuições previdenciárias entre o Município e o seu Regime Próprio de Previdência Social – RPPS podem ser objeto de acordo para pagamento parcelado?**

Segundo o que preconiza o art. 40 da Constituição da República – CR e a Lei Federal nº 9.717/1998, o regime de previdência assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve obedecer aos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial, sendo dever do Ente Federativo, por esta razão, repassar à Unidade Gestora do RPPS, de forma integral e a cada competência, as contribuições que lhe são devidas.

Entretanto, na hipótese em que as contribuições devidas pelo Município não sejam repassadas à Unidade Gestora até o seu vencimento, poderão ser objeto de acordo para pagamento parcelado em moeda corrente, desde que observados os critérios estabelecidos na Portaria nº 402/2008, do Ministério da Previdência Social – MPS.

**O parcelamento realizado pela Administração Municipal, no tocante às contribuições previdenciárias, pode ser vinculado ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM como garantia de seu pagamento?**

De acordo com o art. 5º, § 3º, da Portaria nº 402/2008, na redação que lhe foi conferida pela Portaria nº 307/2013, ambas do Ministério da Previdência Social, a lei do ente federativo e o termo de acordo de parcelamento poderão prever a vinculação do Fundo de Participação dos Municípios como garantia das prestações acordadas e não pagas no seu vencimento, mediante autorização fornecida ao agente financeiro responsável pela liberação do FPM, concedida no ato de formalização do termo.

**Pode o Município efetuar reparcelamento de contribuições previdenciárias de um parcelamento anteriormente realizado, no caso destas parcelas encontrarem-se atrasadas?**

Sim. Para cada termo de parcelamento poderá ser feito um único reparcelamento, vedada a inclusão de débitos não parcelados anteriormente. Ou seja, as contribuições em atraso ainda não parceladas devem ser objeto de termo de parcelamento distinto daquele que foi objeto de reparcelamento.

O art. 5º, § 7º, da Portaria nº 402/2008, do MPS, excepciona duas situações que não caracterizam o reparcelamento: os termos firmados antes da vigência da Portaria em questão – ou seja, até 10/12/2008 – e aqueles que alterem condições do termo anterior, sem ampliação do prazo para pagamento das prestações.

**E em relação aos débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias, há alguma possibilidade de parcelamento que possa ser utilizada pelo Município?**

Sim. Os débitos do Município com o Regime Próprio de Previdência, que não sejam decorrentes de contribuições previdenciárias e relativos ao período até fevereiro de 2013, poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) prestações mensais, iguais e sucessivas, observadas as demais condições



Rafael Edison Rodrigues

Advogado, Filósofo, Especialista em Controladoria e Finanças,  
Consultor Jurídico da DPM - Portal Legisla WEB

definidas pelo art. 5º-A da Portaria nº 402/2008, acrescentado pela Portaria nº 21/2013, com a nova redação dada pela Portaria nº 307/2013, todas do Ministério da Previdência Social, admitida, inclusive, a possibilidade de parcelamento.

Já no que tange aos débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias, e que se refiram ao período compreendido até dezembro de 2008, permanece a possibilidade de parcelamento em até 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante lei autorizativa e desde que observadas as demais condições do art. 5º da Portaria nº 402/2008, conforme definido em seu § 11, na nova redação dada pela Portaria nº 21/2013.

Destaque-se que os débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias, posteriores a fevereiro de 2013, a partir da revogação do § 8º do art. 5º da Portaria nº 402/2008, do MPS, não poderão mais ser parcelados.

### **O que significa o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município?**

O equilíbrio financeiro corresponde à garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do Regime Próprio de Previdência Social do Município. Já o equilíbrio atuarial se refere à garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

### **Qual a diferença existente entre Passivo Atuarial e Déficit Atuarial no âmbito do RPPS?**

O termo Passivo Atuarial, também nominado como Provisão Matemática Previdenciária, corresponde ao compromisso líquido assumido pelo Regime Próprio de Previdência (ou seja, a resultante dos benefícios previdenciários futuros menos as receitas previdenciárias futuras do regime próprio). Já o termo Déficit Atuarial é a diferença existente entre esse compromisso líquido e os ativos financeiros garantidores do sistema de previdência já existentes.

Como ativos garantidores podem ser citados os recursos financeiros já acumulados pelo RPPS, os créditos a receber do Município – desde que devidamente reconhecidos e contabilizados –, imóveis classificados como investimentos, valores a receber a título de compensação previdenciária financeira na forma da lei, entre outros.

### **Podem ser parcelados os débitos decorrentes da falta de repasse das contribuições ou dos aportes destinados à amortização de déficit atuarial, quando estabelecidos pela lei municipal?**

Sim. Os débitos decorrentes da falta de repasse das contribuições ou aportes para amortização de déficit atuarial recebem o mesmo tratamento dos débitos decorrentes da falta de repasse da contribuição previdenciária patronal, ou seja, tornam-se dívidas previdenciárias e podem ser incluídos em parcelamento convencional em até 60 (sessenta) prestações, conforme disposto no art. 5º da Portaria nº 402/2008, do MPS, ou no parcelamento especial em até 240 (duzentas e quarenta) prestações, previsto no art. 5º-A, da mesma Portaria.



# A Natureza Jurídica do Conselheiro Tutelar e sua Vinculação Previdenciária a partir das Alterações Introduzidas pela Lei Federal nº 12.696/2012

Débora Guimarães Togni

Advogada, Especialista em Direito do Trabalho,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB



## 1. Introdução

As alterações introduzidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) pela Lei Federal nº 12.696/2012 asseguraram aos membros do Conselho Tutelar direitos como remuneração, gozo de férias e gratificação natalina, vantagens que até então dependiam da discricionariedade do Administrador Público que, intencionando garantir esses direitos, poderia fazê-lo através do competente processo legislativo no âmbito municipal.

Com a edição da Lei Federal nº 12.696/2012 a implementação desses direitos – ainda através de Lei local – afastou-se da esfera do livre arbítrio do gestor público e passou a ser uma imposição. Logo, desde a sua vigência (26/07/2012), os Municípios têm a obrigação de revisar suas legislações, adequando-as às modificações do ECA quanto aos membros do Conselho Tutelar, órgão intencionalmente vinculado à Administração Pública Municipal (art. 132, do ECA) para viabilizar a aproximação estatal da realidade local e garantir a sua efetividade.

Ocorre que a Lei Federal nº 12.696/2012 provocou profundas dúvidas desde a sua edição, sobretudo quanto à natureza jurídica e a vinculação previdenciária dos membros do Conselho. É nesse ponto que se pretende demonstrar que a Lei apenas estendeu alguns direitos inerentes ao servidor público, mantendo intacta a sua natureza de terceiro em colaboração com o poder público e sua vinculação previdenciária de segurado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) equiparado ao contribuinte individual.

## 2. Natureza jurídica do membro do Conselho Tutelar

Os membros do Conselho Tutelar, não obstante a gama de direitos que lhes foram estendidos por força da Lei Federal nº 12.696/2012, permanecem com a característica de particulares em colaboração com o Poder Público, espécie que integra o gênero agente público. A despeito das garantias constitucionais asseguradas, os Conselheiros Tutelares não são considerados servidores públicos, somente sendo a eles devidas as vantagens previstas em lei específica.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua os particulares em colaboração com o Poder Público da seguinte forma:

Esta terceira categoria de agentes é composto por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) – exercem função pública, ainda que às vezes em caráter episódico<sup>1</sup>.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Nessa categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos, que compreendem:

(...)  
2. mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; (...) também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração<sup>2</sup>.

A jurisprudência pátria, especialmente as decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ/RS), reforçam esse entendimento:

RECURSO INOMINADO. CONSELHEIRO TUTELAR. MUNICÍPIO DE FAXINALZINHO. CONSELHEIRO TUTELAR. GRATIFICAÇÃO NATALINA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL POSTERIOR AO PERÍODO PLEITEADO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. A administração pública rege-se pelo princípio da legalidade, impondo-se a necessidade de expressa previsão legal para o reconhecimento do direito postulado. 2. Os conselheiros tutelares são particulares em colaboração com o poder público e, portanto, as vantagens a eles devidas devem estar previstas em Lei específica. 3. No caso do município de faxinalzinho, com o advento da Lei Municipal nº 13.378 de 18 de novembro de 2013 é que restou regulamentado o direito a gratificação natalina a qual a recorrente sustenta, qual seja, do artigo 134 do Estatuto da Criança e do Adolescente, já com a redação dada pela Lei Federal nº 12.696/2012. 4. Sentença de improcedência confirmada por seus próprios fundamentos, nos moldes do artigo 46, última figura, da Lei nº 9.099/95. Recurso inominado desprovido. Unânime<sup>3</sup>. (grifei)

APELAÇÃO CÍVEL. Administrativo. Conselheiro tutelar. Município de malhador. Pleito de férias, acrescidas de 1/3, e gratificação natalina. Preliminar. Tempestividade. Recurso ajuizado dentro do prazo. Preliminar rejeitada. Natureza jurídica da função. **Particular em colaboração com o poder público. Não obstante a função de conselheiro tutelar possa ser remunerada, ele não pode ser considerado funcionário público stricto sensu.** A Lei federal nº 8.069/90 (eca), em seu art. 134, com a redação dada pela Lei nº 12.696/12, prevê que a Lei municipal determinará eventual remuneração aos membros do conselho tutelar. Ausência de Lei local que contém expressa previsão das verbas pleiteadas para ocupante de cargo de conselheiro tutelar. Observância do princípio da legalidade. Recurso conhecido e provido<sup>4</sup>. (grifei)

A única hipótese em que se tem admitido, na doutrina e na jurisprudência, certa equiparação dos Conselheiros Tutelares com servidores públicos municipais envolve os casos de desincompatibilização da função para concorrer a mandato eletivo, considerando, principalmente, “a relevância das atividades por ele exercida e, ainda, a sua inegável influência perante a comunidade local, o que poderia influenciar nas eleições”<sup>5</sup>. Nesse caso, aplica-se também a ele a norma prevista no art. 1º, inciso II, alínea I, da Lei Complementar nº 64/1990.

Resta claro, por todo o exposto, que o Conselheiro Tutelar, apesar da relevante função pública que exerce, não pode ser considerado servidor público, seja porque não é aceito sob nenhuma das formas admitidas constitucionalmente, seja porque sua função tem caráter especial, de múnus público, cuja atividade é prestada à título meramente colaborativo.

Nesse sentido, vale transcrever trecho do voto do Desembargador Osório Ramos Filho, do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJ/ES):

(...) Portanto, o tratamento legal concedido ao Conselho Tutelar, deixa clara a natureza da função, que é honorífica, ou seja, o serviço é prestado por razões cívicas e morais e não em função de contraprestação pecuniária. Vale enfatizar que os Conselheiros Tutelares podem, ou não, perceber remuneração, nunca possuindo vínculo empregatício ou estatutário com o Poder Público, haja vista a transitoriedade no exercício da função.

(...)

É de se notar que as prerrogativas do Conselheiro Tutelar são praticamente as mesmas das dos jurados em exercício no Tribunal do Júri, conforme salientam Munir Cury, Paulo Afonso Garrido de Paula e Jurandir Norberto Maçura na obra Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado (Ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2000, pág. 121).

A semelhança de tratamento não é uma mera coincidência. Ainda que a função de Conselheiro Tutelar possa ser remunerada, não pode ser considerado como detentor de cargo ou emprego público, já que não prestou concurso para a sua admissão, como prevê o artigo 37, II, da Constituição Federal. Da mesma forma, também não exerce cargo em comissão, pois estes são de livre nomeação e exoneração, segundo o que dispõe o mesmo dispositivo constitucional, o que não ocorre com os Conselheiros que são eleitos pela comunidade local.

Em suma, segundo o que foi acima mencionado, entendo que a função de Conselheiro Tutelar se enquadra na ideia de servidor público lato sensu, na categoria dos particulares que colaboram com a administração pública ou, como refere Hely Lopes Meirelles, agente público honorário, conjuntamente com o múnus de jurado e de pessoas convocadas pela justiça eleitoral<sup>6</sup>.

É por isso que eventuais vantagens previstas em lei para os servidores públicos não se estendem

automaticamente aos membros do Conselho Tutelar, exceto se garantidas através de lei municipal específica. Em alguns casos, inclusive, a extensão de determinadas vantagens não é sequer recomendada, dada a função peculiar exercida pelos Conselheiros Tutelares.

É também por esse motivo que não se aplicam aos membros do Conselho Tutelar as disposições do Regime Jurídico dos Servidores (Estatuto) e, menos ainda, as previsões constantes na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O Conselheiro Tutelar não ocupa cargo ou emprego público e as vantagens que lhe são asseguradas são apenas e tão somente aquelas previstas na legislação municipal específica.

A Lei Federal nº 12.696/2012, ao estender direitos como férias, gratificação natalina e remuneração obrigatória aos membros do Conselho Tutelar – que dependem da edição de lei municipal específica os recepcionando – não alterou a natureza jurídica da função pública, razão pela qual os Conselheiros permanecem sendo caracterizados como particulares em colaboração com o Poder Público, não se admitindo a equiparação com os servidores públicos, exceto no caso de desincompatibilização da função para concorrer a mandato eletivo, situação excepcional admitida pela doutrina e pela jurisprudência, que não se estende às demais hipóteses.

### 3. Vinculação previdenciária dos Conselheiros Tutelares

A alteração do art. 134, do Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei Federal nº 12.696/2012, provocou diversos questionamentos acerca da vinculação previdenciária dos membros do Conselho Tutelar. É que o inciso I, do art. 134, assegurou aos Conselheiros “cobertura previdenciária”, o que gerou uma interpretação equivocada de que, a partir dessa alteração, os Conselheiros Tutelares se equiparariam, do ponto de vista previdenciário, aos servidores públicos.

Em alguns casos houve quem concluisse que, a partir da alteração provocada no ECA, os Conselheiros Tutelares passariam a ser vinculados ao regime previdenciário próprio, quando o Município dele dispusesse ou, em outras situações, que o enquadramento do Conselheiro Tutelar, a partir da Lei nº 12.696/2012, passaria a ser de “segurado empregado”, mesmo tratamento concedido aos servidores públicos vinculados ao Regime Geral.

Todas essas conclusões, por óbvio, são absolutamente equivocadas e merecem esclarecimento. A Lei Federal nº 12.696/2012 não alterou a legislação previdenciária, especialmente o Decreto nº 3.048/1999 (art. 9º, §15º, XV), com a redação inserida pelo Decreto nº 4.032/2011, e a Instrução Normativa RFB nº 971/2009

(art. 9º, XXXIII), que alça os membros do Conselho Tutelar a condição de segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), equiparados a contribuintes individuais.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já manifestou entendimento que, desde a edição do Decreto nº 4.032/2011, os Conselheiros Tutelares são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social. Vejamos:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. MEMBROS DE CONSELHO TUTELAR. DECRETO Nº 3.048/99. SEGURADOS FACULTATIVOS. DECRETO Nº 4.032, DE 26/11/2001. INCLUSÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES COMO SEGURADOS OBRIGATÓRIOS. VÍNCULO A REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO. SÚMULA 07 DO STJ. 1. O Decreto nº 3.048/99, no tocante aos membros de Conselho Tutelar, dispunha que, verbis: “Art. 11. É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social. § 1º Podem filiar-se facultativamente, entre outros: (...) VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;”. Com a edição do Decreto nº 4.032, de 26/11/2001, que inseriu o § 15 ao art. 9º do Decreto nº 3.048/99, os conselheiros tutelares passaram à condição de segurados obrigatórios, quando remunerados, litteris: “Art. 9º São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas: (...) V - como contribuinte individual: (...) j) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; L) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não; (...) § 15. Enquadram-se nas situações previstas nas alíneas “j” e “L” do inciso V do caput, entre outros: (...) XV - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando remunerado; (Incluído pelo Decreto nº 4.032, de 2001) 3. Destarte, a legislação federal previdenciária somente contemplou a vinculação dos conselheiros tutelares ao RGPS, na condição de segurados obrigatórios, a partir de novembro de 2001, por força do Decreto nº 4.032/2001, sendo certo que, antes dessa data, os membros de Conselho Tutelar, que não tivessem vínculo com qualquer outro sistema previdenciário, eram considerados segurados facultativos, de acordo com o art. 11, § 1º, VI, do Decreto nº 3.048/99 (tacitamente revogado pelo Decreto nº 4.032/2001). 4. In casu, à míngua de menção, na instância ordinária, acerca da inexistência de vínculo a regime próprio de previdência social, deduz-se atendida a exigência legal, ante a inviabilidade de revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, erigida pela Súmula 07 do STJ, razão pela qual não merece reforma o acórdão recorrido, que afastou a incidência da contribuição previdenciária sobre os valores percebidos pelos conselheiros tutelares no período anterior à vigência do Decreto nº 4.032/2001. 5. Recurso Especial desprovido<sup>7</sup>.

Na Nota Técnica nº 01/2012, o Centro de Apoio Operacional aos Promotores da Infância e Juventude (CAOPIJ) do Estado do Amapá, esclareceu de forma expressa que “o Município tem obrigação de proceder com a arrecadação e recolhimento da contribuição previdenciária dos Conselheiros Tutelares ao INSS”, reforçando a vinculação previdenciária ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A equiparação dos Conselheiros a contribuintes individuais, a despeito de estar expressamente prevista no Decreto nº 3.048/99 e na Instrução Normativa nº 971/2009, é reforçada pela Receita Federal do Brasil na Solução de Consulta Interna nº 25, de 07 de novembro de 2014, da Coordenação Geral de Tributação:

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS. MEMBROS DE CONSELHO TUTELAR - CATEGORIA DE SEGURADO. ALTERAÇÃO DO ART. 134 DA LEI Nº 8.069, DE 1990. A alteração do art. 134 da Lei nº 8.069, de 1990, pela Lei nº 12.696, de 2012, não promoveu mudança na natureza jurídica do vínculo dos Membros do Conselho Tutelar com os Municípios e DF, razão pela qual esses Conselheiros devem ser mantidos na categoria de segurado contribuinte individual. Dispositivos Legais: Lei nº 8.069, de 1990, arts. 131 a 132 e 134 a 136; nº 8.212, de 1991, art. 12, inciso V, alínea “g”; RPS, art. 9º, §15, inciso XV. (grifei)

Não resta dúvida que os membros do Conselho Tutelar são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), equiparados aos segurados contribuintes individuais para essa finalidade. Em outras palavras, os Conselheiros Tutelares devem contribuir ao RGPS, cabendo ao Município recolher a cota patronal de 20% sobre o total da remuneração e reter do segurado a alíquota de 11%, também sobre o total da remuneração, observado o limite máximo do salário de contribuição (teto).

A Solução de Consulta já mencionada explica detalhadamente o procedimento:

Enquadrando-se na categoria de contribuinte individual que presta serviço a empresa, incide contribuição sobre o total da remuneração, na alíquota de 20%, a cargo da empresa. A alíquota da contribuição a cargo do segurado é no percentual de 11% sobre a remuneração até o limite máximo do salário de contribuição, que deve ser retido pela empresa. Tudo conforme o caput do art. 21, inciso III do art. 22, inciso III do art. 28 e §4º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 1991; art.4º Lei nº 10.666, de 2003.

Em resumo, a Lei Federal nº 12.696/2012 que estendeu aos membros do Conselho Tutelar alguns direitos inerentes ao servidor e ao segurado empregado, não produziu alterações na natureza jurídica da função e na vinculação previdenciária. Os Conselheiros Tutelares permanecem sendo considerados contribuintes individuais, para fins previdenciários, sendo descabida qualquer interpretação que indique a sua vinculação a outro regime de previdência, como a exemplo dos regimes próprios municipais.

#### 4. Breve nota sobre FGTS, gratificação natalina, benefícios previdenciários e informação no sistema GFIP/SEFIP

##### 4.1 GFIP/SEFIP

A obrigação de prestar informações relacionadas aos fatos geradores de contribuição previdenciária e de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de interesse, respectivamente, da Receita Previdenciária, do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e da Caixa Econômica Federal (CEF), foi instituída pela Lei nº 9.528,

de 10 de dezembro de 1997, sofrendo evoluções ao longo do tempo, inclusive quanto aos órgãos destinatários dessas informações.

O documento a ser utilizado para prestar essas informações – GFIP (Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social) – foi, finalmente, instituído pelo Decreto nº 2.803, de 20 de outubro de 1998, e corroborado pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, atualmente vigente. A entrega da GFIP, assim, passou a ser exigida relativamente a fatos geradores ocorridos a partir de janeiro de 1999, passando a ser denominada, mais adiante, de GFIP/SEFIP.

A GFIP/SEFIP (Sistema Empresa de Informações à Previdência e Recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), portanto, é um *software* destinado a informar aos órgãos de fiscalização os fatos geradores de contribuição previdenciária e/ou de FGTS. Envolve duas importantes obrigações acessórias: a informação dos fatos geradores de FGTS e INSS e o recolhimento dos encargos respectivos, através das guias geradas pelo sistema.

#### 4.2 O Conselheiro Tutelar na GFIP/SEFIP

Se a vinculação previdenciária do Conselheiro Tutelar é obrigatória ao RGPS, na condição de contribuinte individual, na certa também é necessário que o Município proceda na informação da GFIP/SEFIP na categoria 13 (destinada aos contribuintes individuais).

O Ato Declaratório Executivo nº 07, de 24 de fevereiro de 2015, da Coordenação Geral de Arrecadação e Cobrança (CODAC) da Receita Federal do Brasil, explicou as regras para a informação dos Conselheiros na GFIP/SEFIP:

Art. 1º Os entes municipais que remunerarem os membros de Conselho Tutelar deverão, quando do preenchimento da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), observar os seguintes procedimentos em relação a esses trabalhadores:

I - informar o Conselheiro Tutelar na categoria 13;

II - na competência em que houver o pagamento da gratificação natalina, informar o valor total de suas parcelas, somado ao valor da remuneração mensal, no campo remuneração sem 13º Salário;

III - informar código de ocorrência "05" na tela de cadastro quando houver pagamento de gratificação natalina para possibilitar a abertura do campo Contribuição Descontada do Segurado;

IV - informar no campo Contribuição Descontada do Segurado a soma dos valores descontados da remuneração mensal e da gratificação natalina, respeitando-se o teto da tabela de salários-de-contribuição para a Previdência Social para cada uma dessas rubricas;

V - não informar afastamentos para esse segurado de categoria Contribuinte Individual;

VI - não informar o valor de Salário-Maternidade nos meses de afastamento;

VII - não informar o valor de salário-maternidade nos campos Deduções - Salário-Maternidade e 13º Salário-Maternidade, já que esse benefício é pago diretamente pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

VIII - no caso do pagamento da gratificação em parcelas, o valor total da gratificação deverá ser informado na competência em que ocorrer o pagamento da última parcela.

Parágrafo único. Os procedimentos de que tratam os incisos do caput devem ser observados enquanto o Sistema Empresa de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (Sefip) não estiver atualizado.

#### 4.3 FGTS

Apesar de sua clareza, o Ato Declaratório acima transcrito também provocou algumas dúvidas e interpretações equivocadas, inclusive envolvendo a necessidade de recolhimento de FGTS para essa espécie de agentes públicos. Ocorre que embora a GFIP/SEFIP seja um sistema destinado também ao recolhimento de FGTS, não serve apenas para essa finalidade, mas também para a informação de todo o segurado que, não tendo FGTS, tem fato gerador de contribuição previdenciária ao Regime Geral, como é o caso dos Conselheiros Tutelares.

Ademais, o FGTS é uma vantagem destinada apenas aos empregados regidos pela CLT, como esclarece a Lei Federal nº 8.036/1990, que trata do Fundo de Garantia:

Art. 15. Para os fins previstos nesta Lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da CLT, a gratificação de Natal a que se refere a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, com as modificações da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965, e o valor da compensação pecuniária a ser paga no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego - PPE. (Redação dada pela Medida Provisória nº 680, de 2015)

§ 1º Entende-se por empregador a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **que admitir trabalhadores a seu serviço**, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigar-se.

§ 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra, **excluídos os eventuais, os autônomos e os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio**. (grifei)

Ressalva-se, nessa regra, aqueles Municípios que, por total equívoco, vincularam o regime de trabalho dos Conselheiros a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), inclusive assinando a respectiva Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Nesse caso, até a regularização do equívoco – que, aliás, deve ser providenciada imediatamente – os Conselheiros terão todos os direitos trabalhistas assegurados na legislação, inclusive o FGTS.

Salvo essa remotíssima hipótese de erro, os Conselheiros Tutelares não possuem direito ao FGTS, sendo devidos apenas as vantagens da lei específica e os benefícios previdenciários previstos para os contribuintes individuais.

#### 4.4 Benefícios previdenciários

Os Conselheiros Tutelares são considerados contribuintes individuais para fins previdenciários em toda sua extensão, inclusive com relação à concessão de benefícios. Significa dizer, em outras palavras, que os Conselheiros somente poderão ter acesso aos benefícios previdenciários acessíveis aos contribuintes individuais e na forma prevista na legislação para essa categoria de segurados.

Benefícios como auxílio-doença e salário-maternidade, por exemplo, devem ser requeridos diretamente no INSS. Diferentemente do que ocorre com os segurados empregados, no caso do auxílio-doença, o Município não ficará responsável pelos primeiros quinze dias de afastamento, pois no caso do Conselheiro, o responsável pelo pagamento do benefício desde o primeiro dia é o INSS. O mesmo ocorre com o salário-maternidade – o Município não irá adiantar o pagamento e compensar o respectivo valor no sistema GFIP/SEFIP – esse benefício é requerido e pago diretamente junto ao INSS.

A Solução de Consulta nº 284, de 14 de outubro de 2014, da Receita Federal do Brasil, reforça essas conclusões:

A título de esclarecimento adicional, cabe lembrar que o salário maternidade é benefício previdenciário devido e pago pela Previdência Social na forma dos artigos 93 e seguintes da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, sendo pago pela empresa exclusivamente quando se tratar de segurada empregada (art. 94), que não é o caso das conselheiras que integram a categoria dos contribuintes individuais.

#### 4.5 Décimo terceiro salário

A Lei nº 12.696/2012 assegurou aos Conselheiros Tutelares o pagamento de décimo terceiro salário, direito que deve ser recepcionado pelos Municípios em suas respectivas legislações. Ocorre que, apesar de ser admitido o pagamento – tanto que a Lei Federal o previu expressamente – há uma dificuldade operacional para o lançamento desse valor no sistema GFIP/SEFIP, já que uma vez lançados na categoria 13 (de contribuintes individuais) o sistema não permite o lançamento do décimo terceiro salário.

Esse problema, entretanto, é de fácil resolução. Basta que a gratificação natalina paga aos Conselheiros Tutelares seja somada com o respectivo salário na competência do pagamento e lançada como remuneração, no campo “remuneração sem décimo”. O que não se admite é omitir essa informação ou alterar a categoria do Conselheiro no sistema para informá-lo na competência 13, o que ensejaria, provavelmente, no recolhimento equivocado da contribuição previdenciária.

A orientação com relação ao preenchimento do sistema GFIP/SEFIP foi divulgada através do já mencionado Ato Declaratório nº 07/2014, da Receita Federal do Brasil, o que foi reforçado mais adiante pelo também já citado Ato Declaratório nº 284/2014.

#### 5. Conclusão

A Lei Federal nº 12.696/2012, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, não modificou a natureza jurídica da função dos Conselheiros Tutelares, nem alterou sua vinculação previdenciária. Os membros do Conselho Tutelar são considerados particulares em colaboração com o Poder Público, não se confundindo com servidores, e são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), equiparados aos segurados contribuintes individuais.

Disso se extrai que os direitos dos Conselheiros são somente aqueles previstos na legislação municipal específica, não se estendendo automaticamente a eles os direitos previstos para os servidores públicos e jamais se aplicando o Estatuto dos Servidores ou os direitos e vantagens previstos na Consolidação das Leis do Trabalho, como por exemplo o recolhimento de FGTS.

Os benefícios previdenciários, por sua vez, são apenas aqueles destinados aos segurados contribuintes individuais e na forma prevista na legislação previdenciária para essa categoria de segurados. Assim, benefícios como o salário-maternidade e o auxílio-doença devem ser requeridos e concedidos diretamente pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

#### NOTAS

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 249/250.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 533/534.

3 TJRS; RecCv 0026657-95.2014.8.21.9000; São Valentim; Turma Recursal da Fazenda Pública; Rel. Des. Volnei dos Santos Coelho; Julg. 29/10/2015; DJERS 12/11/2015.

4 TJSE; AC 201500716834; Ac. 15790/2015; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Osório de Araujo Ramos Filho; Julg. 15/09/2015; DJSE 21/09/2015.

5 TJMG; APCV 1.0091.12.001291-8/001; Rel. Des. Belizário Antônio de Lacerda; Julg. 14/07/2015; DJEMG 20/07/2015.

6 TJSE; AC 201500716834; Ac. 15790/2015; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Osório de Araujo Ramos Filho; Julg. 15/09/2015; DJSE 21/09/2015.

7 STJ; REsp 1.075.516; Proc. 2008/0156755-3; RS; Primeira Turma; Rel. Min. Luiz Fux; Julg. 16/12/2010; DJE 21/02/2011.

# Loteamentos e Limitações Jurídicas ao Uso da APP<sup>1</sup>

Márcia Bello de Oliveira Braga

Especialista em Direito do Estado, Especialista em Direito Tributário,  
Mestranda em Direito Administrativo, Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB



### Consulta Formulada:

É possível que Áreas de Preservação Permanente – APPs sejam computadas como área verde para fins de aprovação do projeto de parcelamento do solo?

### Ementa:

A integralização das áreas verdes destinadas ao Município em razão da implantação de loteamento com área de preservação permanente - APP não muda a natureza desta última e nem seu regime jurídico, razão pela qual as finalidades das áreas verdes, que extrapolam a preservação da natureza, poderão ser prejudicadas, diante das limitações jurídicas ao uso da APP, razão pela qual não se recomenda o procedimento. Considerações.

### Resposta:

1. Inicialmente, cumpre contextualizar as diferenças entre as “áreas institucionais”, “áreas verdes” e “áreas de preservação permanente - APPs”.

1.1 As áreas de uso institucional são aquelas exigidas do loteador para atender necessidades da população que se aglomera no local, em face do empreendimento, ou seja, são aquelas destinadas ao sistema de circulação e à edificação de equipamentos urbanos e comunitários. Assim, por terem fins comunitários e de finalidade pública, essas áreas (destinadas para construção de escolas, hospitais, centros de recreação, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, redes para o abastecimento de água potável etc.) devem ser reservadas proporcionalmente à densidade de ocupação prevista para a gleba (Lei nº 6.766/1979, art. 4º, inciso I), garantindo-se o bem-estar e a qualidade de vida assegurada constitucionalmente aos munícipes (em especial, aos moradores do entorno).

1.2 As “áreas verdes” correspondem aos “espaços livres de uso público”, como praças, parques, jardins, dentre outros, com predomínio de vegetação, destinados à recreação, ao lazer e à preservação da natureza. São aquelas áreas que devem ser destinadas ao Município pelo loteador, quando da execução de projetos de parcelamento do solo urbano, com função eminentemente estética, ecológica e social. Compõem o percentual de área transferido ao patrimônio público para o uso comum, e têm por fim, em atendimento ao art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dotar os espaços urbanos de superfícies verdes “objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e garantindo o bem-estar dos seus habitantes.

As áreas institucionais e as áreas verdes ficam vinculadas ao fim a que se destinam, qual seja, proporcionar lazer, a preservação do sistema ecológico e a construção de obras e equipamentos que atendam ao interesse social - da comunidade por inteiro, de acordo com o princípio da finalidade.

1.3 Já as Áreas de Preservação Permanente – APPs, áreas protegidas nos termos da Lei Federal nº 12.651/2012, que instituiu o Novo Código Florestal Federal, têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade ecológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo, assegurar o bem estar das populações humanas, enfim, proteger o ecossistema local de degradação, conforme definição do art. 3º, inciso III, c/c art. 4º a 6º, do Código Florestal.

O Código Florestal, ao disciplinar o regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente, determina que a intervenção ou supressão de vegetação nativa somente excepcionalmente será admitida nas estritas hipóteses do art. 8º, que são utilidade pública,

interesse social ou baixo impacto ambiental, conceituadas pelo próprio Código Florestas, em seu art. 3º, incisos VIII a X.

2. A dúvida posta na consulta consiste em saber sobre a possibilidade, ou não, de Áreas de Preservação Permanente – APPs serem computadas como área verde para fins de aprovação do projeto de parcelamento do solo.

2.1 A Lei nº 6.766/1979 estabelece os regramentos para o parcelamento do solo, na forma de loteamento ou desmembramento. Nestes casos, devem ser obedecidos os diversos requisitos legais previstos na lei federal, além dos específicos da lei local. Dentre tantos, está a necessidade de reserva da área para uso público, em áreas verdes e de uso institucional, em percentuais a serem definidos pela legislação local (proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem), excluídas no cômputo desses percentuais as áreas de preservação permanente, em regra.

Com efeito, quando do cálculo da percentagem de áreas destinadas ao uso público, nos loteamentos, devem ser excluídas da área total da gleba aquelas consideradas de preservação. Isto porque tais áreas não comportam, em uma primeira análise, qualquer forma de utilização ou exploração, pelo só efeito da lei.

2.2 As áreas verdes e as áreas de preservação possuem regramento em leis federais específicas. A principal diferença é que as “áreas verdes” são formadas, na maioria das vezes, por frações de glebas (imóveis) que estão sendo parceladas, com a função de lazer, recreação, arborização, jardinagem etc. As áreas de preservação originam-se do propósito de proteger e preservar as florestas, bem como qualquer espécie de vegetação existente no entorno de canais hídricos que surgiram (e surgem) em decorrência do processo de construção e evolução do meio ambiente, envolvendo, em alguns casos, fatores geográficos, geológicos, culturais e sociais. Por tais fundamentos, essas áreas devem ser preservadas da intervenção humana e recuperadas quando isso acontece sem autorização do órgão ambiental competente.

3. De outra banda, sabe-se que a competência dos municípios para proteção ambiental é reconhecida na Constituição da República, em comum com a União e os Estados, podendo legislar supletivamente sobre o assunto, desde que as normas locais não sejam mais brandas do que preceitua a legislação federal. A Carta Constitucional reconhece, também, aos Municípios, competência para promoverem o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, conforme disciplina o inciso VIII do art. 30, outorgando-lhe a competência para a política de desenvolvimento urbano e estabelecimento

do plano diretor (art. 182), observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual.

3.1 A Lei nº 6.766/1979 reconhece a competência dos municípios para, na legislação local sobre parcelamento do solo urbano, atentarem para a proteção ambiental. Ocorre que na redação original do inciso I, do art. 4º, da referida norma, hoje vigente na forma que lhe deu a Lei nº 9.785/1999, havia a exigência de que uma percentagem mínima da gleba fosse destinada às áreas públicas. A partir da edição da Lei nº 9.785/1999, ficou a julgamento dos Municípios a definição dos usos permitidos e dos índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, tendo competência legislativa para determinar os requisitos mínimos exigidos para implantação de loteamento, dentre os quais está a delimitação do quanto que será destinado às áreas verdes.

Todavia, a dificuldade é a falta de competência do Município para alterar as funções que as áreas de preservação desempenham para o meio ambiente, e não, a rigor, admitir que elas estejam inseridas nas áreas públicas dos loteamentos. Por essa razão, caso a legislação local admita a entrega de APP como área verde em loteamento ou desmembramento, a Administração Pública local ficará restringida no aproveitamento da mesma, dado o dever de proteção estabelecido no Código Florestal. Tal área poderia ser aproveitada para o chamado “lazer contemplativo”, mas dificilmente mais do que isso. Por conseguinte, na avaliação do interesse público, se o legislador entender pela possibilidade de admitir-se o aproveitamento de APP como área verde, é que se recomenda que a legislação local estabeleça um limite máximo de APP dentro do percentual total de área verde, para que seja possível um melhor aproveitamento urbanístico dos espaços destinados ao Poder Público pelo parcelador, ao mesmo tempo em que se torna viável a proteção necessária da APP.

3.2 A Constituição da República estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas* (art. 23, inciso VI), pela qual os entes federativos atuam em cooperação administrativa, com a finalidade de alcançar os objetivos traçados pela própria carta constitucional e na legislação infraconstitucional.

No âmbito da competência legislativa, ficou positivado que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre *florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição* (art. 24, inciso VI, CRFB/1988). Desse modo, a União limitar-se-á a legislar sobre normas gerais, sendo que os Estados legislarão de forma suplementar, naquilo que não contrarie a legislação federal, e na inexistência de lei federal que disponha sobre normas gerais, os Estados

exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades. Aos Municípios foi outorgada competência para *legislar sobre assuntos de interesse local* (art. 30, inciso I, CRFB/1988) e *suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (inciso II)*. Entretanto, no que tange à competência comum para proteger o meio ambiente, poderá legislar<sup>2</sup> supletivamente, observando as normas editadas pela União e pelo Estado do seu respectivo território.

Apenas para reforçar tal argumento, o jurista Freitas<sup>3</sup> já ressaltava que, tratando-se de competência suplementar, seria inconstitucional a lei municipal ser mais concessiva, mas não no caso de ser mais restritiva:

[...] se a lei municipal fosse mais concessiva que o diploma federal e o estadual. Ai certamente incorreria em inconstitucionalidade, pois estaria o município invadindo área de competência alheia e autorizando aquilo que já estava proibido por aqueles que tem competência constitucional para legislar. No entanto, sendo mais restritiva a lei municipal, ela em nada está a afrontar os textos dos demais entes políticos; ao contrário, está protegendo o meio ambiente e sensibilizando a comunidade para a importância da preservação [...].

Ou seja, existindo norma federal ou estadual sobre a matéria, o Município legislará supletivamente, em consonância com as normas dos outros entes federados. Somente para aumentar a proteção ambiental a norma teria sua eficácia. Também nos casos de inexistência de legislação da União ou Estados, a legislação municipal seria plena.

4. As normas federais e estaduais não disciplinam especificamente a matéria, podendo o Município legislar sobre a possibilidade e os limites para a integralização das áreas verdes por área de preservação permanente - APP, não se admitindo a alteração da natureza desta, disciplinada em norma federal. Porém, é necessário avaliar a conveniência do procedimento, tendo em vista que as áreas verdes têm finalidades que extrapolam a preservação da natureza, objetivo esse que compartilha com a APP, mas também de recreação e lazer, que poderão ser prejudicadas. Aliás, em caso de integralização de área verde com APP, tais áreas somente poderão ser utilizadas no que se chama de “lazer contemplativo”, em contraposição ao de “lazer ativo”, objetivo cerne da destinação das áreas verdes.

## NOTAS

1 Este Estudo de Caso refere-se à Informação DPM nº 3375-2015.

2 Toda a competência material traz implícita uma competência legislativa.

3 FREITAS, Wladimir Passos. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. 2. ed. Revista dos Tribunais. 2002. p. 68.

(NOTA: as ementas abaixo relacionadas foram elaboradas a partir das informações constantes no corpo das decisões proferidas pelo TCE-RS, mas não correspondem ao formato em que são disponibilizadas pela Corte de Contas em seu endereço eletrônico)

**PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E BOA-FÉ DOS ADMINISTRADOS.** Pode esta Corte de Contas, atentando para a excepcionalidade do presente caso, considerando a garantia da segurança jurídica que deve ser dada ao administrado, reconhecer a validade dos atos já praticados na vigência da respectiva norma estadual, visto a garantia da segurança jurídica e a proteção da boa-fé dos administrados, como ocorre na presente situação sob exame. Aqui, em caráter de exceção, ocorre uma limitação ao poder de autotutela da Administração Pública, preservando-se a confiança do administrado frente aos atos emanados do Poder Público, o que não poderia ocorrer, por exemplo, na hipótese de comprovada má-fé do cidadão. Portanto, o princípio da segurança jurídica abarca os da proteção da confiança legítima e da boa-fé, o que ocorreu no presente caso, considerando os respectivos atos praticados pelo Estado, a fim de proporcionar estabilidade nas relações jurídicas.<sup>1</sup>

**APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. SERVIDORA ACOMETIDA DE DOENÇA NO DECORRER DO ESTÁGIO PROBATÓRIO.** De fato, a Constituição Federal não impõe como requisito para a aposentadoria, seja ela por invalidez, compulsória ou voluntária, o cumprimento do estágio probatório, mas, sim, o implemento de determinadas condições. Para a aposentadoria por invalidez, a incapacidade do servidor; para a aposentadoria compulsória, o implemento de 70 (setenta) anos de idade, e para a voluntária, as condições enumeradas nas alíneas “a” e “b”, do inciso III, do art. 40. Com o cumprimento do estágio probatório, o servidor efetivo será declarado estável no serviço público (art. 41, da CF), e esta condição não é requisito para a obtenção dos benefícios previdenciários postos no art. 40 da Carta Magna. Muito embora, na aposentadoria voluntária, com a alteração constitucional, estabelecendo como uma das condições o implemento de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, aqui sim, o servidor efetivo completará o estágio probatório (três anos) para, então, aposentar-se. No que tange às ponderações da Agente Ministerial de que “eventual doença preexistente poderia implicar reprovação no estágio”, no presente caso, não encontrei referência a tal situação e, como já consignei, a admissão da Beneficiária foi registrada por este Tribunal no Processo nº 8880-02.00/10-5, em Sessão da Primeira Câmara de 10/05/2011, tendo a Constituição Federal estabelecido como condição à aposentadoria por invalidez tão somente a incapacidade permanente do servidor. Assim, havendo comprovação nos autos da incapacidade da Beneficiária, consoante Laudo Médico, entendo, na mesma linha da Instrução, e sou pela chancela do Ato sob exame.<sup>2</sup>

**CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE.** Contratação direta de empresa para realização de serviços do Programa de Estratégia da Saúde da Família (ESF), atendimento de consultas clínicas e atendimento de urgência e emergência junto ao Centro Municipal de Saúde, sem respaldo nas hipóteses de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação. Em relação ao apontamento, conforme consta no Relatório de Auditoria (fl. 242) “O próprio Auditado (...) informa que não ocorreu licitação ou processo de dispensa para contratação da empresa (...)” (fls. 68 e 69)”. Logo, a falha restou devidamente caracterizada e, portanto, deve ser mantida.<sup>3</sup>

1 Processo nº 009404-02.00/11-4, Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO, Relator CONS. ALGIR LORENZON, Publicação em 06/08/2015, Boletim Nº 1024/2015.

2 Processo nº 000728-02.00/14-2, Órgão Julg. PRIMEIRA CÂMARA, Relator CONS. ALGIR LORENZON, Publicação em 16/04/2015, Boletim nº 424/2015.

3 Processo nº 008191-02.00/12-9, Órgão Julg. SEGUNDA CÂMARA, Relator CONS. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER, Publicação em 01/04/2015, Boletim nº 367/2015.

## Acontece na DPM...

### Escola de Gestão Pública - EGP/GO



Servidores dos Municípios do Estado de Goiás participam de treinamento sobre **“Arrecadação e Gestão Tributária Municipal”**, ministrado pelo Dr. Armando Moutinho Perin, Advogado, Coordenador Técnico da EGP/GO e Diretor da DPM-Portal Legisla WEB, nos dias 15 e 16/09/2015.

Servidores dos Municípios do Estado de Goiás participam de treinamento sobre **“Licitação Pública - Aspectos Práticos Aplicados aos Municípios”**, ministrado pelo Dr. César Antônio Puperi, Advogado, Docente da EGP/GO e Coordenador Técnico da Área de Licitações e Contratos da DPM-Portal Legisla WEB, nos dias 07 e 08/10/2015.



### Escola de Gestão Pública - EGP/AROM



Servidores dos Municípios do Estado de Rondônia participam de treinamento sobre **“Elaboração de Leis”**, ministrado pela Dra. Vanessa Marques Borba, Advogada, Docente da EGP/AROM e Consultora da Área de Coletivos e Sociais da DPM-Portal Legisla WEB, nos dias 28 e 29/09/2015.

Servidores dos Municípios do Estado de Rondônia participam de treinamento sobre **“Gestão de Pessoal nos Municípios”**, ministrado pela Dra. Viviane de Freitas Oliveira, Advogada, Docente da EGP/AROM, Coordenadora Técnica da Área de Pessoal da DPM-Portal Legisla WEB, no dia 29/10/2015.



## Acontece na DPM...

Capacitação para Conselheiros Tutelares eleitos para o mandato 2016/2020, realizada no município de Santo Ângelo/RS, no dia 10 de novembro de 2015, que contou com a presença também de representantes dos municípios de Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Vitória das Missões e São Miguel das Missões, ministrada pela Dra. Graziela Bellé Lange, Advogada e Consultora Técnica da DPM-Portal Legisla WEB.



Palestra sobre a Lei Federal nº 13.019/2014 - Lei das Parcerias Voluntárias, realizada no município de Guaporé/RS, no dia 13 de novembro de 2015, ministrada pela Dra. Margere Rosa de Oliveira, Advogada e Consultora Técnica da DPM-Portal Legisla WEB.



CURSO | Realização: DPM Educação

## CAPACITAÇÃO PARA CONSELHEIROS TUTELARES

Em recente "Diagnóstico dos Conselhos Tutelares do Estado do RS" divulgado pelo TCE-RS, a falta de investimentos na capacitação dos Conselheiros Tutelares foi apontada como uma das maiores deficiências do órgão.

**A DPM CAPACITA OS NOVOS CONSELHEIROS TUTELARES E SUPLENTE DIRETAMENTE NO MUNICÍPIO, FORNECENDO MATERIAL COMPLETO E CERTIFICADOS DE PARTICIPAÇÃO RECONHECIDOS PELO MEC!**



Melhores informações:  
email: [treinamentos@dpm-rs.com.br](mailto:treinamentos@dpm-rs.com.br)  
fone: (51) 3027.3400



## Deputada recebe íntegra do diagnóstico dos Conselhos Tutelares

A íntegra do diagnóstico da situação dos Conselhos Tutelares produzido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) foi solicitada pela deputada federal Maria do Rosário para subsidiar futuras ações da Câmara dos Deputados na área do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os dados da pesquisa foram entregues à parlamentar durante audiência, na tarde de sexta-feira (13), com o presidente do TCE-RS, Cezar Miola.

“Esses dados irão auxiliar os nossos trabalhos, já que mapeiam a situação dos Conselhos Tutelares, desde sua atuação até as condições estruturais de funcionamento”, disse a deputada.

No encontro, o presidente do TCE-RS destacou que a Instituição tem procurado realizar diagnósticos em diferentes áreas para auxiliar os gestores. “Esperamos que os dados abrigados pelo estudo incentivem reflexões e sirvam de subsídio aos agentes públicos na busca do aprimoramento das políticas públicas voltadas ao atendimento da população infanto-juvenil”, ressaltou.

A reunião foi acompanhada pelos auditores do TCE-RS, Elisa Rohenkohl, Renato Lauris e pelo representante do Rio Grande do Sul no Fórum Brasileiro de Conselheiros Tutelares, Jeferson Leon.

Veja notícia na íntegra em: <http://www1.tce.rs.gov.br/>

Data da Notícia: 16/11/2015



## Diretor da DPM Participa de Ciclo de Palestras

Armando Moutinho Perin, Diretor da DPM e Conselheiro da OAB/RS, participou do Ciclo de Palestras para debater temas de estímulo à transparência e ao controle social da administração pública, realizado pela OAB/RS, por meio da Escola Superior de Advocacia, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado. Foram debatidos assuntos como “A Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação e suas Consequências” e “Os Tribunais de Contas e o Controle Social no Combate à Corrupção”.

As palestras aconteceram nas sedes das subseções dos Municípios de Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Passo Fundo, Frederico Westphalen, Caxias do Sul e Pelotas.



## PEC que restringe cargos comissionados na gestão pública tem primeira sessão de discussão

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 110/2015, que reduz a quantidade de cargos em comissão – de livre nomeação pelo gestor público – nos governos federal, estaduais e municipais e exige processo seletivo público para seu preenchimento, passou pela primeira sessão de discussão no Plenário nesta terça-feira (10).

A proposta, do senador Aécio Neves (PSDB-MG), que altera o art. 37 da Constituição Federal, integra a Agenda Brasil e recebeu substitutivo do relator, senador Alvaro Dias (PSDB-PR), com alguns ajustes no texto original.

Foram agregadas duas emendas do senador Antonio Anastasia (PSDB-MG) que incluiu a “meritocracia” entre os princípios constitucionais que devem guiar a administração pública brasileira. E também abriu a possibilidade para estados e municípios manterem em sua estrutura, respectivamente, 20% e 30% de cargos em comissão, percentuais que deverão incidir sobre os cargos efetivos de cada órgão.

A outra emenda inseriu a “presteza do atendimento” entre os quesitos a serem observados na avaliação de desempenho do servidor público. Condicionou ainda o pagamento de adicional ou prêmio de produtividade ao servidor, a previsão orçamentária e disponibilidade financeira.

A PEC ainda tem que passar por mais quatro sessões de discussão antes de ser votada em primeiro turno no Plenário do Senado. São necessários 49 votos para a aprovação. Se aprovada, serão realizadas mais três sessões de discussão antes da votação em segundo turno. Para que a Constituição seja efetivamente alterada, a proposta tem que ser aprovada também pela Câmara dos Deputados.

Veja notícia na íntegra em: <http://www12.senado.leg.br>

Agência Senado

Data da Notícia: 10/11/2015

# Glossário do TCE-RS Comentado

Vivian Lítia Flores

Advogada, Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

## CONTAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Conjunto de informações que se possa obter, direta ou indiretamente, acerca de determinada gestão pública, que permita ser esta avaliada quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, e que possibilite o controle e a aferição de resultados e responsabilidades.

*Comentário: Didaticamente podemos dizer que contas públicas é o gênero que se divide nas espécies contas de governo, contas de gestão e tomada de contas especial. Destas três são ordinárias as contas de governo e as contas de gestão que ocorrem todos os anos e são formas de fiscalização das Administrações municipais e estadual, no que tange à Corte de Contas do Estado. Já as contas especiais ou tomada de contas especial é excepcional, pois ocorrerá apenas se verificado dano ao Erário.*

## CONTAS DE GOVERNO<sup>2</sup>

Correspondem às Contas do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e dos Prefeitos Municipais, e compreendem: análise do Balanço-Geral, avaliação e manifestação sobre a gestão fiscal, cumprimento dos índices constitucionais (saúde e educação) e avaliação de ações e programas governamentais. Resultam, no TCE-RS, na emissão de parecer prévio, que é enviado ao Poder Legislativo (Assembleia Legislativa ou Câmaras Municipais, conforme o caso) para julgamento.

*Comentário: As contas de governo, também conhecida como contas do Exercício são as julgadas pelo Legislativo, sendo competência do Tribunal de Contas à emissão de parecer prévio que não possui caráter vinculante à decisão que será proferida no julgamento pela Câmara ou pela Assembleia, no caso das contas do Governador. O Legislativo decidirá de acordo com a sua convicção, formada com base nos elementos constantes do processo. Todavia, para decidir diferente do parecer emitido pelo Tribunal há necessidade dos votos de dois terços dos parlamentares.*

## CONTAS DE GESTÃO<sup>3</sup>

Correspondem às contas públicas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, e daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dos Municípios que o compõem, são julgadas pelo TCE-RS. As Contas de Gestão abrangem: análise dos relatórios da Controladoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE ou Unidade de Controle Interno – UCI (se existentes), avaliação e manifestação sobre a gestão fiscal (quando poder ou órgão autônomo) e resultados das auditorias e inspeções realizadas.

*Comentário: As contas de gestão são as julgadas pelo Tribunal de Contas com base nos documentos enviados, nos dados colhidos nas visitas, no cumprimento dos prazos estabelecidos nas normas legais e regulamentares, sem nenhuma espécie de intervenção externa. Nesta espécie de contas o administrador está sendo julgado enquanto gestor, de forma pessoal.*

1 <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/glossario/#c>

2 <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/glossario/#c>

3 <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/glossario/#c>

**Máquinas e Insumos para café!**

**Automak**

Vendas, locações, comodatos, eventos e assistência técnica.

Rua Quintino Bandeira, 56  
Bairro São Geraldo - Porto Alegre/RS  
(51)3265.1100 - 3265.1112

[www.automakcafe.com.br](http://www.automakcafe.com.br)



## Turma declara que JT não tem competência para julgar ação envolvendo “Programa Mais Médicos”

A Justiça do Trabalho não tem competência para julgar ação civil pública do Ministério Público do Trabalho contra a União por supostas irregularidades trabalhistas no “Programa Mais Médicos (PMM)”. A decisão é da Oitava Turma do Tribunal Superior do Trabalho, que negou provimento a agravo do MPT por entender que a relação de trabalho entre os profissionais e a Poder Público tem por base relação jurídico-administrativa e, portanto, deve ser analisada pela Justiça Comum.

De acordo com a relatora, ministra Dora Maria da Costa, está consolidado no entendimento do Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.395 MC/DF, e na jurisprudência do TST, que não compete à justiça trabalhista julgar ações de relação estatutária ou jurídico-administrativa da Administração Pública e seus servidores.

### Ação Civil Pública

Na ação ajuizada na 13ª Vara do Trabalho de Brasília, o Ministério Público do Trabalho alegou que o programa governamental, instituído pela Lei 12.871/13, serve de “fachada de legalidade” para a contratação irregular de servidores públicos para suprir as demandas do Sistema Único de Saúde (SUS), diante do pretexto de curso de especialização para não estabelecer vínculo empregatício.

Segundo o MPT, ficou comprovada a violação aos direitos trabalhistas, especificamente ao tratamento não isonômico aos médicos cubanos que, segundo a entidade, são remunerados, por meio de bolsa-formação, em valor abaixo ao dos demais profissionais participantes do programa. O órgão também contestou o pagamento indireto a esses trabalhadores e pediu a suspensão dos repasses ao Governo de Cuba e a Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS.

### Incompetência da JT

O primeiro grau declarou a incompetência absoluta da JT para julgar o caso e determinou o envio do processo à Justiça Federal. O MPT recorreu ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (DF/TO), mas a sentença foi mantida.

No agravo de instrumento em Recurso de Revista interposto ao TST, o MPT pediu a reforma da decisão do TRT10, insistindo na competência do judiciário trabalhista para julgar o caso, uma vez que a ação tem o objetivo de garantir os direitos sociais do trabalho em amplo sentido, em consonância com os artigos 51, inciso IV; 52, XIII; 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, e artigo 114, da Constituição Federal, além da Súmula 736 do STF.

### Repercussão Geral

No último dia 2 deste mês, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência da Justiça do Trabalho de processar e julgar ação entre o Poder Público e servidores a ele vinculados por contrato regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A decisão foi tomada pelo Plenário virtual ao analisar o mérito de um recurso extraordinário que teve a repercussão geral reconhecida e discutia o pagamento dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relativos a todo o período de trabalho de uma professora do Estado do Piauí que fora admitida por contrato celetista e sem aprovação em concurso público. As instâncias ordinárias haviam acolhido a reclamação trabalhista rejeitando a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho. No TST o recurso interposto pelo Piauí foi negado, levando o estado a discutir a questão junto ao STF.

O caso analisado pela ministra Dora Maria da Costa, entretando, distingue-se da decisão do Supremo Tribunal Federal, pois não se tratava no STF sobre existência de vínculo subordinado à relação estatutária, nem trabalho temporário submetido a lei especial, mas, sim, de contrato de trabalho celebrado em 1982, época na qual se admitia a vinculação de servidores à Administração Pública sob regime da CLT, conforme afirmou o relator do acórdão, ministro Teori Zavascki.

Os ministros da Oitava Turma, em decisão unânime, negaram provimento ao agravo do Ministério Público do Trabalho.

Veja notícia na íntegra em: <http://www.tst.jus.br/noticias/>

Secretaria de Comunicação Social / Tribunal Superior do Trabalho

Reportagem – Alessandro Jacó/RR

Data da Notícia: 21/10/2015



## Conta de ente público não goza de proteção ao sigilo bancário

A garantia constitucional de proteção à intimidade e, portanto, ao sigilo bancário, resguarda a pessoa natural e a pessoa jurídica de direito privado, não aplicável a conta-corrente de ente público. Com base nesse entendimento, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) negou habeas corpus que pretendia invalidar provas colhidas pelo Ministério Público (MP) do Ceará.

No caso, a defesa do prefeito de Potengi (CE), Samuel Carlos Tenório Alves de Alencar, pedia o trancamento da ação penal a que ele responde por crimes contra a administração pública e contra a Lei de Licitações. Ele foi denunciado por formação de quadrilha, inserção de dados falsos em sistema de informação, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e crimes de responsabilidade.

A denúncia foi recebida pelo Tribunal de Justiça do Ceará. A defesa sustentou, no habeas corpus, que o MP teria cometido ilegalidades ao requisitar, por ofício, diretamente ao gerente da agência local do Banco do Brasil dados relativos a 103 cheques descontados da conta-corrente da prefeitura. Assim, as provas seriam nulas.

### Moralidade e publicidade

Em seu voto, o relator, ministro Reynaldo Soares da Fonseca, reconheceu a legalidade do procedimento do MP. Disse que o sigilo bancário é espécie de direito à intimidade, previsto na Constituição. No entanto, no caso não houve quebra de sigilo porque a própria constituição disciplina, entre os princípios da administração pública, a publicidade e a moralidade.

“Portanto, partindo da premissa de que inexistente proteção à intimidade/privacidade em relação às contas públicas, a solução do presente habeas corpus não exige complexidade: se não há proteção à intimidade/privacidade (coisa pública), não há falar em sigilo. Se não há sigilo protegido, não há quebra ilegal”, concluiu.

O ministro relator ainda citou precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) segundo os quais quem contrata com a administração pública tem de saber que aquela operação está submetida ao controle de moralidade e publicidade. A decisão da turma foi unânime.

Veja notícia na íntegra em: <http://www.stj.jus.br/>

Superior Tribunal de Justiça

Data da Notícia: 26/10/2015



# Calendário de Treinamentos de Capacitação Técnica\*



DEZEMBRO

CURSO | Realização: DPM Educação

## ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO DO ANO DE 2015



Data e horário:  
03 a 04 de dezembro de 2015:  
das 09h às 12h e das 13h às 17h.

Carga horária:  
16 horas-aula.

Última Turma nos dias 16 a 17 de dezembro

CURSO | Realização: DPM Educação

## Elaboração da DIRF e do Comprovante de Rendimentos Pagos



Data e horário:  
07 de dezembro de 2015:  
das 09h às 12h e das 13h às 17h.

Carga-Horária:  
08 horas-aula.

CURSO | Realização: DPM Educação

## Condutas Vedadas no Ano Eleitoral



Data e horário:  
09 de dezembro de 2015:  
das 09h às 12h e das 13h às 17h.

Carga-Horária:  
08 horas aula.

CURSO | Realização: DPM Educação

## Cautelas no Último Ano de Mandato: Principais Apontamentos do Tribunal de Contas do RS



Data e horário:  
10 a 11 de dezembro de 2015:  
das 09h às 12h e das 13h às 17h.

Carga-Horária:  
16 horas-aula.

CURSO | Realização: DPM Educação

## A Nova Legislação Eleitoral: Eleições 2016



Data e horário:  
10 de dezembro de 2015: das 09h às 12h e das 13h às 17h.

Carga horária:  
08 horas-aula.



A DPM Educação tem seus cursos de extensão reconhecidos e certificados pelo Ministério de Educação e Cultura - MEC, devido à parceria acadêmica mantida com a FEMA - Faculdades Integradas Machado de Assis e autorizada pela Portaria Ministerial nº 833, de 27/04/2001, publicada no Diário Oficial da União de 30/04/2001.

Acompanhe os Cursos de Extensão e Capacitação Técnica ministrados pela DPM Educação, com as respectivas datas de realização em [www.dpm-rs.com.br/treinamentos.php](http://www.dpm-rs.com.br/treinamentos.php)

# Parceria técnica entre DPM e AMUPE oportuniza aos Municípios de Pernambuco acesso ao Portal Legisla WEB e qualifica a Escola de Gestão Pública da Entidade

## Escola Pernambucana de Gestão Pública

A Associação Municipalista de Pernambuco - AMUPE, através da constituição de sua ESCOLA PERNAMBUCANA DE GESTÃO PÚBLICA - EGP/AMUPE, apresenta um importante instrumento de qualificação dos profissionais que atuam na administração municipal, objetivando o aprimoramento permanente das estruturas públicas municipais do Estado de Pernambuco.

A EGP/AMUPE nasce com a missão de proporcionar alternativas de formação, capacitação, aperfeiçoamento e atualização profissional e acadêmica dos agentes políticos e servidores públicos dos municípios em cursos de extensão, assumindo, desta forma, o compromisso com o bom desempenho da gestão pública.



## Agenda de Treinamentos

09 e 10/12/2015

Arrecadação e Gestão Tributária Municipal

*Em Breve*

Veja a agenda completa de treinamentos para o ano de 2016 em:

[www.legislaweb.com.br/pe](http://www.legislaweb.com.br/pe)



## Portal Legisla WEB

O Portal Legisla WEB constitui-se em uma plataforma de dados e serviços que disponibiliza uma vasta gama de informações voltadas ao interesse das administrações públicas municipais, envolvendo questões de direito constitucional, administrativo, ambiental, eleitoral, previdenciário, trabalhista, tributário, urbanístico, contabilidade, controladoria e orçamento.

De forma específica, o Portal Legisla WEB se apresenta como uma poderosa ferramenta de apoio técnico aos administradores e técnicos municipais, caracterizando-se, fundamentalmente, como um projeto que agrega modelos, orientações e informações atualizadas e que tem por objetivo colaborar com os Poderes Executivos e Legislativos, em sua busca permanente de atender aos interesses de suas comunidades, com as devidas cautelas e observados os princípios constitucionais.



**Portal Legisla WEB**  
O seu Portal de Consultoria em Gestão Pública Municipal

[www.legislaweb.com.br/pe](http://www.legislaweb.com.br/pe)



[www.legislaweb.com.br/egp-pe](http://www.legislaweb.com.br/egp-pe)

Informação e Conhecimento voltados à  
Administração Pública Municipal

**DPM PN**  
Publicações



# ASSINE E GANHE

01 exemplar de uma das obras doutrinárias abaixo



Atendimento ao Cliente

Telefone: (51) 3093.2410

Email de Contato: atendimento@dpm-pn.com.br

[www.revistalegislanews.inf.br/assinaturas](http://www.revistalegislanews.inf.br/assinaturas)



Desde 1966

DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS

Somar experiências para dividir conhecimentos



Aprimorando o exercício da função pública

**DPM PN**  
Publicações

[www.dpm-rs.com.br](http://www.dpm-rs.com.br)